Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 02, DE 28 DE JANEIRO DE 2015

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 06 DE FEVEREIRO DE 2015
PUBLICADA EM 09 DE FEVEREIRO DE 2015

ACÓRDÃOS NºS 76 a 85 e 86 a 114

ATA Nº 2, DE 28 DE JANEIRO DE 2015
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Aroldo Cedraz
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
Secretário das Sessões: AUFC Luiz Henrique Pochyly da Costa
Subsecretária do Plenário: AUFC Marcia Paula Sartori

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Benjamin Zymler) e André Luís de Carvalho (convocado para substituir a Ministra Ana Arraes) e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin. Ausentes o Ministro Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira, em férias; a Ministra Ana Arraes, para tratamento de saúde, e o Ministro Vital do Rêgo, com causa justificada.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 1, referente à sessão ordinária realizada em 21 de janeiro. (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos desta ata, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet (www.tcu.gov.br).

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

Da Presidência:

Voto de pesar pelo falecimento do Doutor Aloysio Campos da Paz Júnior, fundador da Rede Sarah. Associaram-se à manifestação os Ministros Walton Alencar Rodrigues e Raimundo Carreiro, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti e o Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

Composição da representação temporária do TCU na Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados, bem como designação do Ministro responsável pela edição da revista e do Ministro-Ouvidor desta Casa;

Convocação de sessão extraordinária do Plenário para o dia 4 de fevereiro, às 10 horas, destinada à celebração da posse do Ministro Vital do Rêgo Filho; e

Alteração do horário de realização da sessão plenária ordinária da próxima quarta-feira, 4 de fevereiro, para as 15 horas.

MEDIDAS CAUTELARES CONCEDIDAS (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a concessão das medidas cautelares exaradas nos processos nºs:

TC-029.696/2014-3, pelo Ministro Benjamin Zymler, comunicada pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, para que a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobras suspenda a concorrência destinada à contratação de serviços de apoio técnico-operacional e

gerencial nas fases de projeto, obra, montagens, instalações e implantações no Polo Farmacoquímico, em Goiana/PE;

TC-000.535/2015-0, pelo Ministro Bruno Dantas, para que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos se abstenha de adotar quaisquer atos decorrentes do pregão eletrônico destinado à contratação de serviço de telecomunicações com finalidade de interligar unidades prediais por meio de uma rede de comunicação de dados IP; e

TC-034.285/2014-8, pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, para que o Município de Itarana/ES suspenda o contrato celebrado, com vistas à reconstrução de pontes, a partir da Tomada de Preços nº 6/2014.

MEDIDA CAUTELAR REVOGADA (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a revogação da medida cautelar exarada pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira e comunicada pelo Presidente, no processo nº TC-027.890/2014-7, que havia determinado à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades a suspensão do pregão eletrônico 16/2014.

SUSPENSÃO DE ITEM DE MEDIDA CAUTELAR (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário, com a concordância do relator, Ministro Raimundo Carreiro, decidiu suspender o comando contido no item 43.2.2 da decisão cautelar proferida por Sua Excelência em 23 de janeiro corrente, nos autos do processo nº 000.585/2015-7, para que o seu exame seja realizado após a promoção das oitivas, restando referendadas as demais providências determinadas na mencionada decisão cautelar.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 9/2011, entre os dias 21 e 27 de janeiro corrente, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Recurso: 020.748/2004-2/R001
Recorrente: Governo do Estado de Rondônia
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 001.544/2005-8/R001
Recorrente: DELTA CONSTRUÇÕES S.A
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 001.544/2005-8/R002
Recorrente: Marcia Betania da Silva
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 028.113/2007-5/R001
Recorrente: José Antônio Alves de Carvalho
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração

Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 012.197/2009-0/R002
Recorrente: COOPERATIVA DE TRABALHO PARA A CONSERVAÇÃO DO SOLO, MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 012.197/2009-0/R004
Recorrente: Enilson Simões de Moura
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 012.197/2009-0/R005
Recorrente: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS SOCIAL DEMOCRATAS
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 016.915/2009-7/R001
Recorrente: Onofre Marques de Melo
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 010.712/2011-9/R001
Recorrente: Silvestre Heerdt
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 010.712/2011-9/R002
Recorrente: Jovita Catarina Bernardi Seibt
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 036.528/2011-0/R001
Recorrente: R2FC ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA.
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 011.591/2012-9/R001
Recorrente: Suleima Fraiha Pegado
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 015.219/2012-7/R001
Recorrente: HELENA BURMANN GENARI MARTINEZ TEZZA/LAURA BURMANN GENARI MARTINEZ TEZZA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 023.423/2012-9/R001

Recorrente: Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 023.423/2012-9/R002
Recorrente: Marilene Campelo Nogueira
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 046.143/2012-2/R002
Recorrente: Carlos Alberto Maganha/Gilberto Luiz Scarazatti
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 046.665/2012-9/R001
Recorrente: Telma Lucia de Azevedo Gurgel
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 004.007/2013-1/R002
Recorrente: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 012.551/2013-9/R001
Recorrente: Paulo Jorge Lago Scaramello
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: VITAL DO RÊGO

Recurso: 012.809/2013-6/R002
Recorrente: ALCIONE MARIA DOURADO FERREIRA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 013.541/2013-7/R001
Recorrente: Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 014.078/2013-9/R001
Recorrente: INSTITUIÇÃO GRATUITA LUA DE PRATA - GO /Ademar Guido de Paula
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 033.799/2013-0/R001
Recorrente: Adriana Cristina Serrato/Anay Ribeiro de Mello/Evelise Pontarolli Araújo/Ovaldir Nardin/Vânia Marian Guerino Farinha
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 034.213/2013-9/R001
Recorrente: Francisco Donato Linhares de Araújo Filho
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 005.342/2014-7/R001
Recorrente: Secretaria de Portos/MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES - MT
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: AUGUSTO NARDES

Recurso: 023.738/2014-6/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT EM MINAS GERAIS - DR/MG
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 023.815/2014-0/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT EM PERNAMBUCO - DR/PE
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 024.047/2014-7/R001
Recorrente: ANA ANDRELINA GOMES
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 025.130/2014-5/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 025.152/2014-9/R002
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 025.156/2014-4/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 025.161/2014-8/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 025.163/2014-0/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 025.164/2014-7/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 025.167/2014-6/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BRUNO DANTAS

Recurso: 025.169/2014-9/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 025.173/2014-6/R001
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 025.174/2014-2/R002
Recorrente: DIRETORIA REGIONAL DA ECT NO PARANÁ - DR/PR
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 000.773/2015-8
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU/SEGEDAM
Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Administrativos
Relator sorteado: Ministro ANA ARRAES

Processo: 000.600/2015-6
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Processo urgente de auditor
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Auditores
Relator sorteado: Ministro-substituto AUGUSTO SHERMAN

Processo: 034.285/2014-8
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Processo urgente de auditor
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Auditores
Relator sorteado: Ministro-substituto ANDRÉ DE CARVALHO

Processo: 017.893/2012-7
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Revisão de ofício - questão de ordem - Ata 33/2006-P
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 020.608/2011-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Revisão de ofício - questão de ordem - Ata 33/2006-P
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 037.578/2012-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Revisão de ofício - questão de ordem - Ata 33/2006-P
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VITAL DO RÊGO

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do § 3º do art. 119 do Regimento Interno, foi reaberta a votação do processo nº TC-033.019/2104-2 (Ata nº 1/2015) e o Plenário aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 86.

PEDIDO DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo nº TC-009.014/2005-8, cujo relator é o Ministro José Múcio Monteiro, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:
TC-014.644/2011-8, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
TC-004.063/2008-4, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro; e
TC-000.773/2015-8, cuja relatora é a Ministro Ana Arraes.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 76 a 85.

RELAÇÃO Nº 3/2015 – Plenário
Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 76/2015 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso II, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em considerar cumprida a determinação constante do item 1.6.1 do Acórdão 1.651/2013-TCU-Plenário, fazer a seguinte determinação e adotar as seguintes medidas, de acordo com o parecer emitido pela Semag:

1. Processo TC-028.582/2014-4 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Ministério do Esporte (vinculador)
1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinar à Controladoria-Geral da União que, em conjunto com os Ministérios do Esporte e da Fazenda, informe na Prestação de Contas da Presidente da República do exercício de 2016, os valores totais estimados das renúncias tributárias, financeiras e creditícias da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, com vistas à realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e da Copa das Confederações Fifa 2013, em consonância com o art. 29 da Lei 12.350/2010, e com o princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal;

1.7. Medidas:

1.7.1. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Esporte, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Secretaria de Política Econômica;

1.7.2. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, apensando-os definitivamente ao processo originário, TC 034.303/2011-1, conforme prescreve o art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.

ACÓRDÃO Nº 77/2015 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a)com fundamento nos arts. 143, inciso II, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em considerar atendida a determinação constante do item 9.7 do Acórdão 2471/2012-TCU-Plenário;

b)com fulcro no art. 218 do RI/TCU, em dar quitação de débito a Sra. Vanuzia Araújo da Silva (CPF 519.055.404-00), no tocante à multa imposta pelo subitem 9.3 do Acórdão 2471/2012-TCU-Plenário (débito original de R$ 5.000,00, de 11/09/2012, valor recolhido em 16/10/2014: R$ 5.650,50);

c)com fundamento nos arts. 143, inciso V, “b”, e 217 do Regimento Interno/TCU, em autorizar o pagamento em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas das multas aplicadas aos Srs. Francisco das Chagas Dantas Pereira (CPF 042.643.384-09), José Araújo da Silva (CPF 149.327.028-17) e José Almeida Silva (CPF 132.794.914-87) pelo subitem 9.3 do Acórdão 2471/2012-TCU-Plenário, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação do referido acórdão, e o das demais a cada trinta dias, devendo-se incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor; alertando aos responsáveis que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno/TCU).

1. Processo TC-013.396/2009-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Conpac - Construtora Compacta Ltda (03.168.526/0001-73); Constat - Construções e Assistência Técnica Ltda. (10.764.389/0001-03); Empreiteira Nóbrega Ltda. (04.595.532/0001-70); Francisco das Chagas Dantas Pereira (042.643.384-09); José Almeida Silva (132.794.914-87); José Araújo da Silva (149.327.028-17); Vanuzia Araujo da Silva (519.055.404-00)

1.2. Interessados: Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas - PB (01.612.687/0001-89); Tribunal de Contas do Estado da Paraiba (09.283.110/0001-82)

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Cajazeirinhas - PB

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (SECEX-PB).

1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 2/2015 – Plenário
Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 3/2015 – Plenário
Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 78/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, que trata de Representação formulada em 9/10/1996 pela equipe de fiscalização desta Corte de Contas, em virtude de negativa de informações por parte do Banco do Brasil – BB a respeito de operações de mercado interbancário efetuadas pelo Banco do Brasil junto ao Banco Nacional e Banco Econômico, alegando o sigilo bancário (peça 1, fls. 4/6), com fundamento nos art. 237, VII e parágrafo único do RI/TCU, bem como do artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/93, ACORDAM em conhecer da representação; considerar a análise de mérito prejudicada por perda de objeto, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212, do Regimento Interno do TCU; arquivar a presente Representação, dar ciência deste Acórdão ao recorrente, conforme os pareceres emitidos nos autos pela unidade técnica.

1. Processo TC-015.699/1996-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Apensos: 008.134/2002-7 (ACOMPANHAMENTO)
1.2. Interessado: Banco do Brasil S.A. (00.000.000/0001-91)
1.3. Unidade: Banco do Brasil S.A.
1.4. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.5. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata n° 2/2015 – Plenário
Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 3/2015 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

ACÓRDÃO Nº 79/2015 - TCU – Plenário

1. Processo TC-015.335/2006-8 (Recurso intitulado “Recurso de Reexame” em Prestação de Contas)
2. Recorrente: Mâncio Lima Cordeiro (CPF 045.734.472-53), ex-Presidente do Banco da Amazônia
2.1. Responsável: Walter Raimundo Lima Franco (CPF 081.806.282-72), ex-Gerente Executivo de Suporte de Tecnologia e Telecomunicações
3. Unidade: Banco da Amazônia S/A - Basa
4. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidades Técnicas: Secex/PA e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Éder Augusto dos Santos Picanço (OAB/PA 10.396), Marçal Marcellino da S. Neto (OAB/PA 5.865) e Deusdedith Freire Brasil (OAB/PA 920)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, agora em fase processual intitulada “recurso de reexame” (peça 130) contra o Acórdão nº 1984/2014 - TCU - Plenário.

Considerando que, por meio do Acórdão 1022/2013-TCU-Plenário (peça 51), este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente, aplicando-lhe multa;

Considerando que o recorrente opôs embargos de declaração (peça 73), cujo julgamento resultou no Acórdão 2380/2013 - TCU - Plenário (peça 80), que conheceu do recurso, porém rejeitou-o.

Considerando que o recorrente interpôs recurso de reconsideração (peça 99), conhecido e desprovido pelo Acórdão 1984/2014 - TCU - Plenário (peça 116);

Considerando que, nesta oportunidade, o recorrente interpõe “recurso de reexame” (peça 130), em que pugna pela reforma do acórdão que julgou o anterior recurso de reconsideração.

Considerando que não cabe o recurso da espécie “pedido de reexame” em processos de contas, conforme o art. 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que não há como receber o intitulado “recurso de reexame” apresentado como recurso de reconsideração, por ter-se operado a preclusão consumativa no uso dessa modalidade recursal, na forma do art. 278, § 3º, do Regimento Interno do TCU, apoiado no mandamento do art. 33 da Lei nº 8.443/1992;

Considerando que tanto a Serur como o Ministério Público opinam pelo não conhecimento do recurso devido à sua inadequação e à preclusão consumativa;

Considerando que o Tribunal tem reservado o recebimento de recurso como “mera petição” aos casos como o aqui apreciado;

Considerando, portanto, que o presente “recurso de reexame” é inadequado e a preclusão consumativa afasta a possibilidade de admiti-lo como recurso de reconsideração;

Considerando que o responsável Walter Raimundo Lima Franco (peça 139) requer o parcelamento da multa que lhe foi imposta por meio do subitem 9.5 do Acórdão 1.022/2013-TCU-Plenário, solicitação que contou com a anuência do MP/TCU (peça 140);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 278, § 3º, e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. receber o expediente apresentado pelo recorrente Mâncio Lima Cordeiro (peça 130) como mera petição, negando-lhe seguinte;

9.2. autorizar o pagamento da dívida de Walter Raimundo Lima Franco em 12 (doze) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2.1. alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.2.2. determinar à SECEX/PA que, concluído o recolhimento com a observância das datas aprazadas, promova a reinstrução do processo com vistas à expedição de quitação;

9.2.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida remanescente, caso não cumprida integralmente a obrigação assumida pelo responsável;

9.3. notificar o recorrente e o responsável.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento nos arts. 26 e 27 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso I, II e III; 217 e 218 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em:

1. Processo TC-033.123/2010-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: José Augusto Tostes Guerra (Diretor de Infraestrutura Hídrica do Dnocs, CPF 037.707.533-72); Antônio Eduardo Gonçalves Segundo (Coordenador Estadual do Dnocs/CE, CPF 135.073.463-20) e José Tupinambá Cavalcante de Almeida (Diretor Administrativo do Dnocs, CPF 169.057.413-53)

1.2. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.4. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (SECEX-CE).

1.6. Advogados constituídos nos autos: André Luiz de Souza Costa (OAB/CE 10.550), Marla Monise Campos de Castro Veras (OAB/CE 27.769), Fernando Antônio Macambira Viana Brasileiro (OAB/CE 10.743) e Francisco Hermínio Neto (OAB/CE 23.066)

1.7. Dar quitação ao responsável José Augusto Tostes Guerra, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi cominada;

1.7.1. Quitação relativa ao item 9.2, Acórdão nº 1674/2014 - Plenário, em Sessão de 25/6/2014, Ata nº 23/2014.

Valor original da multa: R$ 8.000,00data de origem: 25/6/2014

Valor recolhido: R$ 8.032,00data do recolhimento: 25/7/2014

1.8. Adotar as providências abaixo descritas quanto aos pedidos de parcelamento apresentados pelos responsáveis Antonio Eduardo Gonçalves Segundo e José Tupinambá Cavalcante de Almeida, conforme os pareceres emitidos nos autos:

1.8. Providências:

1.8.1. autorizar o pagamento da dívida de Antonio Eduardo Gonçalves Segundo, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), e de José Tupinambá Cavalcante de Almeida, no valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), em, respectivamente, 36 (trinta e seis) e 10 (dez) parcelas mensais e consecutivas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal atualização monetária

1.8.2. Alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

1.8.3. Determinar à Secex/CE que, concluído o recolhimento com a observância das datas aprazadas, promova a reinstrução do processo com vistas à expedição de quitação;

1.8.4. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida remanescente, caso não cumprida integralmente a obrigação assumida pelo responsável.

ACÓRDÃO Nº 81/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III; 169, 237 e 250 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da representação, para no mérito considerá-la improcedente, indeferindo, por conseguinte, o pedido de medida cautelar formulado, conforme sugerido nos pareceres emitidos nos autos, arquivando-se o processo após cientificar o representante e a entidade do decidido, com o envio de cópia da respectiva instrução.

1. Processo TC-032.952/2014-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Comando Formação de Bombeiros Particulares Ltda.- ME (CNPJ: 07.675.984/0001-50)

1.2. Unidade: Caixa Econômica Federal

1.2. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

Ata n° 2/2015 – Plenário

Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 3/2015 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 82/2015 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento das determinações contidas no Acórdão 1.923/2013-TCU-Plenário (peça 1, p. 1-3), prolatado nos autos do TC 023.940/2006-5, referente a Relatório de Auditoria realizada em atendimento ao subitem 9.3.1 do Acórdão 1.799/2006-TCU-Plenário, por meio do qual foi apreciada a Proposta de Fiscalização e Controle 2/2005, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, objetivando avaliar os atos de gestão referentes a convênios firmados por diversos órgãos e entidades da União com o Governo do Estado do Maranhão.

Considerando que, por meio do Acórdão 1.923/2013-TCU-Plenário, o Tribunal aplicou multas a agentes públicos, bem como expediu determinações, por meio dos seus itens 9.6.1 a 9.6.4, assinando prazo para que, respectivamente, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS), a Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ) emitissem parecer conclusivo acerca da prestação de contas dos ajustes celebrados;

Considerando que, após análise das informações acostadas aos autos, a unidade instrutiva se manifestou no sentido de que todas as determinações acima referidas foram cumpridas, algumas inclusive antes mesmo da notificação quanto à prolação do Acórdão 1.923/2013-TCU-Plenário;

Considerando as propostas uniformes da unidade técnica no sentido de encerrar o presente processo, tendo em vista o atingimento dos seus fins, apensando-o ao TC 023.940/2006-5 no qual foi proferido o acórdão sob monitoramento;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, por unanimidade, em:

a) considerar cumpridas as determinações de que tratam os subitens 9.6.1, 9.6.2, 9.6.3 e 9.6.4 do Acórdão 1.923/2013-TCU-Plenário;

b) encaminhar à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS), à Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJ) cópia desta deliberação, bem como da instrução à peça 20;

c) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 023.940/2006-5, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, c/c o art. 169, inciso V, do RITCU, e em obediência ao art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009.

1. Processo TC-010.936/2014-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsáveis: Antonio Arnaldo Alves de Melo (055.346.402-78); Edson Nascimento (126.440.214-72); José Raimundo Silva de Almeida (279.154.685-53); Lúcio de Gusmão Lobo Júnior (183.437.081-72); Miguel Jesus Espinheira Gonzalez (030.204.365-91); Onaur Ruano (750.082.548-04); Rachel Cossich Furtado (975.826.624-15); Raimundo Soares Cutrim (042.140.643-72); Ricardo de Alencar Fecury Zenni (114.355.341-15)

1.2. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Maranhão

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (SECEX-MA).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 83/2015 - TCU - Plenário

VISTOS, relatados estes autos de representação formulada pela empresa Trivale Administração Ltda., em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 099/DEAMP/2014, conduzido pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, com vistas à contratação de empresa especializada na prestação de serviços com fornecimento e administração de cartões eletrônicos com sistema de gerenciamento informatizado de consumo de combustíveis (álcool, biodiesel, gasolina comum, diesel), com metodologia de cadastramento, controle e logística, visando à fiscalização financeira e operacional dos mesmos, em tempo real, dos serviços junto à rede de estabelecimentos conveniados da contratada, para a frota de veículos, motores de popa e assemelhados, geradores, próprios da CPRM, de terceiros e os alugados a seu serviço, alocados em diversas Unidades Regionais, no valor anual estimado do contrato de R$ 4.360.000,00, sem considerar a taxa de administração/desconto ofertado,

Considerando que a representante se insurge contra exigência de fornecimento de cartão magnético com chip, item 4.1.5 da minuta do contrato (peça 1, p. 63), para a prestação dos serviços objeto do certame, o que restringiria indevidamente a competitividade,

Considerando que a representante aduz, dentre outras questões, que o objeto seria plenamente executável por cartão magnético com tarja, protegido por senha individual e intransferível, que o sistema é mais seguro, que nesse tipo de cartão seria possível criptografar as informações e controlar em tempo real as transações, e que o cartão com chip, por sua vez, não realiza transações on line,

Considerando que a Selog registrou que esta Corte já se manifestou no sentido de que a opção pelo uso do cartão magnético com chip está dentro da esfera de discricionariedade do administrador, cabendo às empresas atuantes no setor a evolução de sua tecnologia com vistas a oferecer as soluções condizentes com esse instrumento de segurança (TC 010.211/2014-4), e que no caso da contratação do tipo vale alimentação/refeição, por se tratar de contratação cujo valor mensal é previsível (número de cartões x valor do auxílio), em que a Administração apenas paga pelo fornecimento do cartão com o respectivo crédito financeiro, não haveria riscos ao erário

Considerando, ainda, a informação da unidade instrutiva no sentido de que, no caso de contratações para prestação de serviços com fornecimento e administração de cartões eletrônicos com sistema de gerenciamento informatizado de consumo de combustíveis (serviço de abastecimento, com fornecimento de combustíveis), não se pode afastar o risco de dano ao erário com eventuais fraudes ou clonagem dos cartões, o que justifica a exigência de cartão magnético com chip para o presente objeto, tendo em vista a maior segurança que a tecnologia envolvida nos cartões magnéticos com chip conferem às transações realizadas, inserindo-se a opção na esfera de discricionariedade do gestor (Acórdão 112/2013 – TCU – Plenário),

Considerando, assim, as propostas da Selog, no sentido do conhecimento da representação, do indeferimento da cautelar pleiteada, por ausência de pressuposto legal, e da improcedência da representação, com o consequente arquivamento do processo após as comunicações pertinentes,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VII, e parágrafo único, do RI/TCU;

b) indeferir o pedido de medida cautelar formulado pelo representante, em face da ausência dos requisitos específicos para a adoção da medida;

c) considerar a representação, no mérito, improcedente;

d) dar ciência deste acórdão ao representante;

e) arquivar o processo.

1. Processo TC-032.745/2014-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1 Representante: Trivale Administração Ltda. (00.604.122/0001-97)

1.2. Órgão/Entidade: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

1.6. Advogado constituído nos autos: Mariah Alves C. dos Santos (OAB/DF 37.213) e outros (Peça 1, p. 40/43).

Ata n° 2/2015 – Plenário

Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 2/2015 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 84/2015 - TCU - Plenário

Considerando que os presentes autos tratam de tomada de contas especial instaurada face à exigência da devolução de débitos relacionados com os Convênios MTE/SPPE/Codefat nos 6/2004, 96/2004, 7/2005 e 55/2006, celebrados com o objetivo de promover cooperação técnica e financeira voltada à ampliação da oferta de oportunidades de trabalho no Estado do Paraná;

Considerando que o item 9.1 do Acórdão 1.250/2012-TCU-Plenário estabeleceu condições para reparação do débito in natura ou, caso frustrada esta forma de adimplemento do débito, determinou o ressarcimento financeiro;

Considerando que o item 9.2 do Acórdão 1.250/2012-TCU-Plenário fixou o prazo máximo de 90 dias para que o Governo do Estado do Paraná apresentasse a este Tribunal todos os documentos necessários à efetiva comprovação do início da execução da reparação do débito in natura;

Considerando que, por meio do Acórdão 181/2014-TCU-Plenário, prolatado em 5/2/2014, deferiu-se a solicitação apresentada pelo Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Estado do Paraná e concedeu-se à SETS/PR a prorrogação, por 90 (noventa) dias, do prazo para atendimento ao item 9.2 do Acórdão 1.250/2012-TCU-Plenário;

Considerando que, transcorridos os prazos fixados pelo Acórdão 181/2014-TCU-Plenário sem o comparecimento aos autos tanto da SETS/PR quanto da SPPE/MTE, restou não comprovado o atendimento ao item 9.2 do Acórdão 1.250/2012-TCU-Plenário e ao item 1.7.3 do Acórdão 181/2014-TCU-Plenário;

Considerando que, em vista disso, por meio do Acórdão 1.848/2014-Plenário, foi fixado o prazo de 15 (quinze) dias para que o Governo do Estado do Paraná comprovasse, perante o Tribunal, o recolhimento dos débitos aludidos pelo Acórdão 1.537/2011-TCU-2ª Câmara e pelo Acórdão 1.297/2011-TCU-Plenário;

Considerando que, de início fora solicitado, e concedido, o parcelamento do débito em 24 vezes, com o recolhimento das quatro parcelas indicadas no documento de Siafi à Peça nº 60 – valores em torno de R$ 135.102,88, dentre outros;

Considerando o pleito de parcelamento da dívida em 36 pagamentos (Peça nº 68), datado de 13/11/2014, oriundo do Gabinete da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária;

Considerando que, por encontrar respaldo regimental, foi deferido o pleito de parcelamento do débito em 36 parcelas (Peça nº 72), que, contudo, em face das 4 parcelas já recolhidas, deverá ser satisfeito em 32 pagamentos;

Considerando a solicitação formulada pela Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária para a prorrogação do prazo para pagamento da primeira das 32 parcelas para o mês de março de 2015, ante os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 425/14/GS (Peça nº 74) dando conta de que o pagamento das referidas parcelas deverá ocorrer através da dotação orçamentária 3390.9309 (Restituições de convênios com órgãos federais) recursos do Tesouro do Estado, Fonte 100, que será suplementada a partir da abertura do orçamento do exercício de 2015, prevista para março do ano em curso;

Considerando que a utilização de recursos do tesouro estadual para adimplemento da obrigação pressupõe a disponibilidade de dotação orçamentária que, conforme noticiou a Secretaria de Estado, somente estará disponível com a abertura do orçamento do exercício de 2015, prevista para o mês de março do corrente ano, e que a dilação de prazo também pressupõe a atualização do valor da parcela para data do efetivo pagamento;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246/2011, em deferir o pleito formulado pelo Governo do Estado do Paraná à Peça nº 74, no sentido de autorizar o início do pagamento das 32 (trinta e duas) parcelas remanescentes a partir de março de 2015, promovendo-se as devidas atualizações monetárias, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-006.151/2008-8 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: TC-017.263/2012-3 (MONITORAMENTO) e TC-005.040/2010-8 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Responsável: Estado do Paraná (CNPJ 76.416.940/0001-28).

1.3. Órgão/Entidade: Estado do Paraná.

1.4. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex-PR).

1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

ACÓRDÃO Nº 85/2015 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246/2011, e no art. 40, inciso V, da Resolução TCU nº 191/2006, em considerar cumprida a determinação expedida à Coordenação Geral de Administração e Finanças do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq por meio do item 9.3 do Acórdão 1.407/2014-TCU-Plenário e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.123/2014-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessada: Empresa Comando Formação de Bombeiros Particulares Ltda. (CNPJ 07.675.984/0001-50).

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.
1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
1.6. Advogados constituídos nos autos: Kleiton Nascimento Sabino e Silva (OAB/DF 22.817), Francisco Luciano Guerreiro de Maracab (OAB/DF 1.166-A), Flávio Victor Dias Filho (OAB/DF 26.963) e Leida Maria Feitosa Farias (OAB/DF 33.235).
1.7. Determinar à Selog que:
1.7.1. envie cópia do presente Acórdão, acompanhada de cópia do parecer da unidade técnica, à Coordenação Geral de Administração e Finanças do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq; e
1.7.2. arquive os presentes autos.

Ata n° 2/2015 – Plenário
Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 86 a 114, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 86/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.019/2014-2.
1.1. Apenso: 029.726/2014-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Desestatização
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Ministério dos Transportes - MT (37.115.342/0001-67).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRod).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de concessão do trecho da rodovia federal BR-101/RJ atinente à Ponte Presidente Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói), e demais intervenções ancilares, sob a condução da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator e com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 250, II, e 258, II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 3º, inciso I, da IN-TCU 46/2004, em:
9.1 aprovar, com ressalvas, o primeiro estágio de acompanhamento do processo de concessão de trecho da rodovia federal BR-101/RJ, atinente à Ponte Presidente Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói);
9.2 determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:
9.2.1. retifique os custos de mão-de-obra e de veículos contidos nas despesas operacionais do empreendimento para valores compatíveis com os custos incorridos pela atual concessionária, a

exemplo daqueles constantes em relatórios de auditores independentes sobre demonstrações financeiras (peça 35) e em relatórios anuais (peça 44), ambos referentes à atual Concessionária da Ponte RJ-Niterói, sem prejuízo de outros dados que considerar cabíveis;

9.2.2. retifique os custos das obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária para valores compatíveis com os custos gerenciais médios do DNIT somados às devidas especificidades justificáveis ou com possíveis custos referenciais da ANTT para obras similares, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

9.2.3. padronize, para efeitos de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), critérios de dimensionamento para a estrutura organizacional (e.g. cargos; turnover; unidades como presidência, diretorias e gerências etc.) da empresa concessionária – reputada necessária, suficiente e eficiente para prestação dos serviços a serem concedidos, considerando a extensão, complexidade etc. dos trechos rodoviários –, de forma a conferir maior previsibilidade às estimativas de despesas operacionais, em conformidade com precedentes desta corte de contas plasmados nos Acórdãos 3.349/2012-TCU-Plenário e 1.656/2011-TCU-Plenário, apresentando ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), normativo ou 'manual' nesse sentido;

9.2.4 apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), Plano de Ação referente ao desenvolvimento de metodologia para cálculo do Fator X das recentes concessões rodoviárias, contendo, entre outros, cronograma de atividades e indicação dos respectivos responsáveis (por atividade);

9.3 recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que nas próximas concessões a seu encargo:

9.3.1 considere orientar as estruturadoras de projeto a apresentar as planilhas de fluxo de caixa em valores correntes, é dizer, sem a inclusão e posterior exclusão da estimativa de inflação;

9.3.2 inclua inventário dos passivos ambientais nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental - EVTEA, de acordo com as características de cada empreendimento a ser outorgado;

9.3.3 regulamente e divulgue os procedimentos relativos às visitas técnicas ao sítio e às instalações vinculadas à exploração da infraestrutura a ser outorgada;

9.3.4 considere a possibilidade de instituir parâmetros objetivos para nortear o repasse dos valores da "Conta C" via Fator C, garantindo a previsibilidade nos casos em que esse repasse seja efetuado de forma gradual ou diferida;

9.3.5 atente para a fixação do Fator D em patamares que não apenas desestimulem o inadimplemento relativo às obras pactuadas, mas que exerçam o impacto suficiente para reequilibrar econômica e financeiramente o contrato dentro de prazo razoável;

9.3.6 estude incluir, entre os fatores determinantes do reajuste tarifário periódico, o resultado de pesquisa de satisfação dos usuários do serviço, justificando sua ausência caso conclua por sua inviabilidade; e

9.3.7 faça constar no contrato ou no PER, para as outorgas rodoviárias vindouras, os parâmetros de desempenho estabelecidos em normativo próprio, sem prejuízo de outras normas que julgar cabíveis.

9.4. determinar à SeinfraRod que, já na análise do Segundo Estágio deste processo, traga aos autos informações sobre o andamento das determinações acima mencionadas;

9.5 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0086-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Revisor) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 87/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.751/2002-2.

1.1. Apenso: 014.962/2001-2

2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Galba D'almeida Lins (003.308.174-34); Maria Jacilda Godoi Urquisa (698.103.204-00)

3.2. Responsáveis: Maria Jacilda Godoi Urquisa (698.103.204-00);

3.3. Recorrente: Maria Jacilda Godoi Urquisa (698.103.204-00).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Olinda - PE.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (SECEX-PE).

8. Advogado constituído nos autos: Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça OAB/PE 14265.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de Recurso de Revisão interposto pela Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, ex- Prefeita do Município de Olinda/PE, contra o Acórdão 1.305/2003-Plenário, que julgou irregulares suas contas e imputou-lhe o débito de R$ 4.000.000,00.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fundamento nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8.443/92, do presente recurso para, no mérito, tornar insubsistente o Acórdão recorrido;

9.2. encaminhar os presentes autos ao Relator a quo, para que, ante os comprovantes de solicitações de transferências ao Banco do Brasil que constam à peça 21, p-17-18 e 22-23, trazidos aos autos posteriormente aos Acórdãos 1.305/2003-Plenário e 669/2009-2ª Câmara, para as providências que julgar cabíveis;

9.3. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à recorrente.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0087-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 88/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.897/2011-6.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento

3. Interessados/Responsáveis: Centrais Elétricas Brasileiras S/A - Eletrobras; Itaipu Binacional; Ministério das Minas e Energia; Ministério das Relações Exteriores.

4. Órgãos/Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SecexEstat.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria com enfoque nos relacionamentos existentes entre as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras – e a empresa Itaipu Binacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão extraordinária de caráter reservado do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, recomendar à empresa Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras – que:

9.1.1 com base no art. 24, §1º, do anexo A do Tratado da Itaipu, e no artigo 83 do Regimento Interno da Itaipu Binacional, e tendo em vista suas prerrogativas de controladora brasileira da referida empresa, produza, anualmente, documento específico contendo análise efetiva do Relatório Anual, do Balanço Geral e da Demonstração da Conta de Resultados de exercício anterior de Itaipu Binacional, com o objetivo de contribuir com a gestão da referida entidade (§ 16 do Voto);

9.1.2 realize gestões junto ao Ministério das Minas e Energia e à Presidência da República, por intermédio do Gabinete da Casa Civil, para que, nos termos dos arts. 8º e 12º do Anexo A do Tratado de Itaipu, a Eletrobras passe a indicar formalmente dois membros do Conselho de Administração e os membros nacionais da Diretoria Executiva de Itaipu Binacional (§ 21 do Relatório);

9.1.3 aperfeiçoe os mecanismos de governança corporativa e de relacionamento com os conselheiros indicados junto ao Conselho de Administração de Itaipu Binacional, criando fluxos definidos de informações quanto a eventuais solicitações de suporte para decisões e orientações para voto de matérias de interesse da Eletrobras no Conselho de Administração de Itaipu, mantendo, em seus arquivos, os registros de documentos técnicos e das matérias deliberativas relevantes da referida empresa controlada (§ 21 do Voto);

9.1.4 exija de Itaipu Binacional informações precisas e circunstanciadas sobre o aumento das rubricas de despesas de exploração, nos últimos cinco anos, especialmente quanto aos itens “Pessoal”, “Outras despesas” e “Serviços de terceiros” (§ 51 do Voto);

9.2 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, recomendar à Eletrobras e ao Ministério das Minas e Energia que envidem esforços para estabelecer contrato de longo prazo para aquisição de energia entre a Itaipu e Eletrobras, nos termos do Anexo C do Tratado de Itaipu (§ 43 do Voto);

9.3 determinar à Eletrobras que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, informe a este Tribunal sobre o andamento e os eventuais resultados das providências decorrentes da determinação da Aneel para a implementação de “controles financeiros da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu por meio de sistema de processamento de dados que mantenha a integridade destes e minimize o risco de erros e perdas de arquivos.” (§ 39 do Voto);

9.4 determinar à Eletrobras e ao Ministério das Minas e Energia que informem a este Tribunal, no prazo 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência, sobre as medidas adotadas em virtude das recomendações expedidas neste Acórdão;

9.5 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote as providências necessárias à inclusão, nos relatórios anuais de gestão da Eletrobras, de conteúdos específicos sobre Itaipu Binacional, com destaque para a inserção de tópico individualizado com demonstrativo analítico detalhado dos itens que compõem as Despesas de Exploração da Itaipu Binacional, incluindo os esclarecimentos pertinentes sobre a evolução dessas despesas nos últimos cinco anos, devendo tais

informações ser apresentadas em conjunto com as Demonstrações Financeiras e o Relatório Anual de Itaipu Binacional, em complemento à demonstração denominada "contas de exploração", já constante do respectivo balanço (§§ 16 e 51 do Voto);

9.6 determinar à SecexEstat que:

9.6.1 inclua em seus planos de fiscalização a ser submetidos ao Tribunal, por intermédio da Segecex, auditorias nas áreas de risco identificadas no presente levantamento, ressaltando que as seguintes questões deverão ser objeto de fiscalização até o final do segundo semestre de 2015, sem prejuízo do respectivo acompanhamento mediante os instrumentos previstos no art. 242 do Regimento Interno deste Tribunal (§ 37 do Voto):

9.6.1.1 grau de implementação da metodologia de apuração dos custos administrativos apropriados na Conta de Comercialização de Energia da Itaipu;

9.6.1.2 contratos firmados para consultoria e implementação de sistema voltado à gestão e o controle de custos de comercialização de energia;

9.6.1.3 situação da cobrança e/ou negociação da dívida da Companhia de Distribuição de Energia do Estado de Goiás – Celg – junto à Eletrobras e o impacto da inadimplência da distribuidora no saldo da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, bem como as providências adotadas pela Eletrobras para sanear a questão;

9.6.2 promova, nos termos do artigo 243 do Regimento Interno deste Tribunal, o monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações expedidas neste Acórdão;

9.7 Determinar a Segecex que, no prazo de até 90 (noventa) dias, promova fiscalização na modalidade levantamento, sobre as contas Nacionais da empesa Itaipú Binacional, examinando, entre outros aspectos, os efeitos das alterações nas Bases Financeiras do tratado de Itaipú sobre a composição da tarifa de repasse de energia da Itaipú e do orçamento do Tesouro Nacional, nos termos do art. 71, inc. V, da Constituição Federal e do art. 41, inc. III, da Lei nº 8.443/92;

9.8 levantar o sigilo dos presentes autos e determinar seu apensamento ao TC 008.994/2011-0;

9.9 encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Presidente da Eletrobras, ao Diretor-Geral brasileiro de Itaipu Binacional, ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e aos Ministros de Estado de Minas e Energia e das Relações Exteriores.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0088-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 89/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.134/2001-9.

1.1. Apensos: 013.694/2011-1; 013.695/2011-8; 037.481/2011-8; 037.482/2011-4

2. Grupo I – Classe de Assunto: I Embargos de declaração (em sede de Recurso de Reconsideração)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA (CNPJ 13.635.016/0001-12)

3.2. Responsáveis: Agildo Tadeu Gil Prates (CPF 757.523.876-04); Alcione Cardoso Cruz Filho (CPF 474.132.045-68); Andre Dórea da Silva (CPF 873.856.005-49); Construção Industria Comercio Pré-moldados Ltda. (CNPJ 01.141.793/0001-21); Fabio Sampaio de Castro (CPF 931.807.725-49);

José Ubaldino Alves Pinto Júnior (CPF 402.171.675-00); Marcia Carvalho de Mendonça (CPF 671.052.627-53); Sigma Empreendimentos Ltda. (CNPJ 03.959.409/0001-28)

3.3. Recorrente: Andre Dórea da Silva (CPF 873.856.005-49).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos - Serur; Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia – Secex/BA.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pelo Sr. André Dórea da Silva em face do Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/92, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário;

9.2. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam ao embargante.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0089-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 90/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 032.595/2011-5

2. Grupo I – Classe de Assunto IV – Tomada de Contas – Exercício de 2010

3. Responsáveis: Edivar dos Santos Almeida (CPF 542.719.087-20), Guilherme de Melo Pessoa (CPF 452.775.912-49), Elaide Soares da Silva (CPF 043.273.652-20) e Antônio Gil Gato Bentes (CPF 193.185.702-44)

4. Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas (SFA/AM) – Mapa

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas

8. Advogados constituídos nos autos: Não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas (SFA/AM), relativa ao exercício de 2010,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Edivar dos Santos Almeida, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443/92;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas da Srª Elaide Soares da Silva, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

9.3. julgar regulares as contas dos Srs. Guilherme de Melo Pessoa e Antônio Gil Gato Bentes, dando-lhes quitação plena, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92;

9.4. dar ciência à Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento no Amazonas acerca das seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. dispensa indevida de licitação, por contratação acima do limite de dispensa de licitação, afrontando o art. 24, da Lei nº 8.666/1993, como na dispensa de licitação nº 1/2010, tendo como contratada a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazônia Ltda. (CNPJ 10.181.964/0001-37), no valor de R$ 55.885,56;

9.4.2. realização de prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição (licitação ou contratação direta), violando os artigos 3º, 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, como ocorrido nos serviços posteriormente acobertados pela dispensa de licitação nº 39/2010, tendo como contratada a empresa André de Oliveira Pereira (CNPJ 07.355.785/0001-64), no valor de R$ 8.000,00; e

9.4.3. pagamento de despesas sem cobertura contratual em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, a exemplo do Contrato nº 08/2008 firmado com a empresa Gari Serviços de Limpeza Empresariais Ltda.;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento no Amazonas.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0090-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 91/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.724/2014-1.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração(Tomada de Contas Especial)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Antônio Aguiar dos Santos (396.910.477-72); Jonas Maurício da Silva (008.405.697-50); José Alves dos Santos (552.005.677-34); Mauro Cassiano dos Santos (072.362.127-68); Paulo Soares Pedroza (377.420.517-53); Sirlene Cardoso de Souza (009.050.447-03)

3.2. Recorrente: Mauro Cassiano dos Santos (072.362.127-68).

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS No Rio de Janeiro/Norte.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).

8. Advogada constituída nos autos: Samira Sabbad Guedes Barbosa (OAB/RJ nº 141.703).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Sr. Mauro Cassiano dos Santos em face do Acórdão nº 2.920/2014-TCU- Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e considerá-los parcialmente procedentes para integrar o Acórdão nº 2.920/2014-TCU- Plenário com os fundamentos expostos no voto condutor desta deliberação;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao embargante;

9.3. remeter os presentes autos à Serur, para exame do Recurso de Reconsideração de peça nº 33.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0091-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 92/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.528/2014-7.

1.1. Apensos: 014.958/2014-7; 032.642/2014-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional

3. Interessado: Senado Federal, Requerimento nº 692/2014, de autoria do Senador Lobão Filho (Ofício nº 1084-SF).

4. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

8. Advogados constituídos nos autos: Nadja Maria Mehmeri Lordêlo (CPF 068.225.091-00), Maria do Perpétuo Socorro Lobato de Farias (CPF 126.420.451-53).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de solicitação oriunda do Senado Federal (Ofício 1084-SF, de 24/7/2014), que aprovou Requerimento nº 692/2014, de autoria do Exmo. Sr. Senador Lobão Filho, para que este Tribunal realize "auditoria para apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, da Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo com a empresa CPM Braxis Outsourcing, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da presente solicitação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, e 232, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e art. 4º, inciso I, alínea "a", da Resolução-TCU 215/2008;

9.2 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Instituto Brasileiro de Turismo que estruture sua área de tecnologia da informação de forma a reduzir o grau de dependência tecnológica advindo da terceirização de serviços essenciais de tecnologia;

9.3 dar ciência ao Instituto Brasileiro de Turismo sobre as seguintes impropriedades:

9.3.1 ausência, nos autos do processo de contratação (peças 16-89), dos documentos exigidos na fase de planejamento da contratação, o que afronta os arts. 9º a 18 da IN SLTI MPOG 04/2008, considerando tratar-se de contratação de solução de tecnologia da informação por órgão integrante do Sisp;

9.3.2 insuficiências dos orçamentos constantes das pesquisas de preços, uma vez que não foram detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, o que afronta o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.4 encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Presidente do Senado Federal, Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, ao Exmo. Sr. Senador Lobão Filho, ao Instituto Brasileiro de Turismo e à Controladoria-Geral da União;

9.5 encaminhar cópia do Acórdão 1.202/2014-Plenário e deste acórdão, acompanhados do Relatório e Voto que os fundamentam, ao Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes;

9.6 nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução TCU 249/2012, encaminhar cópia dos autos ao Exmo. Sr. Senador Lobão Filho;

9.7 considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, bem como os processos apensos (014.958/2014-7 e 032.642/2014-8), nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0092-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 93/2015 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-032.357/2014-1.

2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII - Representação.

3. Unidade: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS).

4. Interessado: Cibam Engenharia Eireli - EPP (CNPJ 01.211.015/0001-61).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/RJ.

8. Advogado constituído nos autos: Eduardo Calobrizzi Navai (CPF 037.438.628-59)).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Cibam Engenharia Eireli-EPP, em relação ao Pregão Eletrônico nº 6/2014, promovido pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ, tendo por objeto a contratação, em regime de empreitada por preço unitário, de serviços de natureza comum continuados de manutenção predial preventiva e corretiva com fornecimento de postos de serviço, todos os materiais e equipamentos necessários e adequados à prestação dos serviços, inclusive com a execução de serviços eventuais originados quando das inspeções de rotina e possíveis necessidades de adequação de layout a fim de manter a característica/necessidade operacional dos

setores objeto dos serviços, em sistemas, equipamentos e instalações prediais, utilizados pela referida Gerência;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o requerimento de cautelar formulado por Cibam Engenharia Eireli – EPP, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

9.3. dar ciência à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS) de que, em futuras licitações, evite exigir número mínimo de atestados técnicos, por ser medida excepcional a ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação, sob pena de infringir os princípios que norteiam o procedimento licitatório;

9.4. comunicar à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS) e à representante da presente decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam;

9.5. arquivar, com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, os presentes autos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0093-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 94/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.994/2014-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto II: Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação formulada pela Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, conhecida e considerada parcialmente atendida pelo Acórdão nº 2.293/2014-TCU-Plenário, a qual requereu informações sobre todos os contratos e gastos realizados no Estado do Paraná, custeados com recursos federais e destinados às ações preparatórias para Copa do Mundo FIFA 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, informar ao Exmo. Deputado Hugo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que:

9.2.1. que, em cumprimento ao item 9.2.3 do Acórdão nº 2.293/2014-TCU-Plenário, foi encaminhado ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Aviso 1331-Seses-TCU-Plenário, de 3 de dezembro de 2014, último Relatório de Acompanhamento realizado 90 (noventa) dias depois do término da Copa do Mundo FIFA 2014, aprovado pelo Acórdão nº 3.422/2014-TCU-Plenário, com informações atualizadas acerca da situação física e financeira de cada uma das ações previstas na Matriz de Responsabilidades da Copa, levantamento completo dos preparativos concretizados até o início do evento esportivo, eventuais planos de contingência adotados para mitigar os efeitos das ações não conclusas, bem assim quadro situacional dos projetos e obras que efetivamente constituirão legado para o Brasil;

9.2.2. o Acompanhamento aprovado pelo Acórdão nº 3.422/2014-TCU-Plenário já contempla todas as informações atualizadas sobre as ações preparatórias realizadas e previstas na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo FIFA 2014 para a cidade-sede de Curitiba/PR;

9.3. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do respectivo relatório e voto que o fundamentam, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. nos termos do art. 14, inciso IV c/c o art. 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, considerar a presente solicitação integralmente atendida, arquivando-se os autos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0094-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

ACÓRDÃO Nº 95/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC-015.192/2011-3

2. Grupo I, Classe I – Pedido de Reexame (em Auditoria)

3. Recorrentes: Edson Santos de Souza (CPF 439.144.467-49) e Eloi Ferreira de Araújo (CPF 565.417.247-68), ex-Ministros de Estado Chefes da Seppir/PR

4. Unidade: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

7. Unidades Técnicas: SecexAdministração e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250), Alberto Moreira Rodrigues (OAB/DF 12.652) e Maria Abadia Alves (OAB/DF 13.363)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria, em fase de apreciação de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 3.402/2013 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1 conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 dar conhecimento deste acórdão aos recorrentes.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0095-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 96/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.184/2010-0
2. Grupo II - Classe I - Embargos de Declaração (em Prestação de Contas Anual - Exercício de 2007)
3. Embargantes: José Lúcio Marcelino de Jesus (CPF 287.087.844-34), ex-Superintendente da CBTU-MAC, e José Queiróz de Oliveira (CPF 140.494.905-44), ex-Gerente de Administração e Finanças da CBTU-MAC
4. Unidade: Superintendência de Trens Urbanos de Maceió/AL - CBTU-MAC
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1 Relator da deliberação embargada: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Cosmo Fernandes da Silva (OAB/AL 5.131), Gustavo Igor Vasconcelos Lopes Calheiros (OAB/AL 9393), Ricardo Nobre Agra (OAB/AL 3.595), Aristênio de Oliveira Jucá Santos (OAB/AL 3148), Carlos Henrique Barbosa de Sampaio (OAB/AL 1626) e Sandra de Almeida Silva (OAB/AL 6521)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de embargos de declaração opostos por José Lúcio Marcelino de Jesus, ex-Superintendente da CBTU-MAC, e José Queiroz de Oliveira, ex-Gerente de Administração e Finanças da CBTU-MAC, ao Acórdão 2.659/2014 - Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por José Lúcio Marcelino de Jesus e José Queiroz de Oliveira ao Acórdão 2.659/2014 - Plenário para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. notificar os embargantes;
9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos para o exame preliminar de admissibilidade e demais providências cabíveis em relação aos outros recursos interpostos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0096-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 97/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-032.485/2014-0
2. Grupo I, Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Unidade: não há
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – Proposta de Fiscalização e Controle 147/2013, originada de pedido de autoria do Deputado Carlos Brandão – cujo objetivo é obter auxílio deste Tribunal no acompanhamento nos trabalhos que estão sendo realizados pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), em relação às "atividades denominadas Marketing Multinível, quando se evidencia a prática de pirâmide financeira (Lei 1.521/1951), sonegação fiscal e lavagem de capitais (Leis 4.729/1965, 9.613/1998 c/c 12.683/2012)".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 17, § 1º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 não conhecer da solicitação, por se tratar de questão não inserida nas competências constitucionais ou legais deste Tribunal de Contas;

9.2 encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia deste acórdão, assim como do voto e do relatório que o fundamentam;

9.3 arquivar o processo.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0097-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 98/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.452/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Carlos Edilson de Almeida Maneschy (066.166.902-53).
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Pará.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (SECEX-TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal do Pará (UFPA) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal do Pará, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.2. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.3. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.4. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.5. adoção de medidas que assegurem que sejam:

9.1.5.1. realizados levantamentos periódicos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

9.1.5.2. fundamentadas, preferencialmente em critérios técnicos, as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos levantamentos referidos no subitem acima, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

9.1.5.3. definidas e monitoradas, periodicamente, as informações sobre a força de trabalho, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, possibilitando sua utilização como insumos para planejamento e tomada de decisão;

9.1.6. implantação da gestão por competências na universidade, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas;

9.2. determinar à UFPA, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Pará e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0098-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 99/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.453/2014-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Marcio Antonio da Silveira (283.283.451-53).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Tocantins.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (SECEX-TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal do Tocantins, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. elaboração de plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela área de gestão de pessoas, com vistas a maximizar a sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.2. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.3. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.4. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.5. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.6. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.7. adoção de medidas que assegurem que sejam:

9.1.7.1. realizados levantamentos periódicos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

9.1.7.2. fundamentadas, preferencialmente em critérios técnicos, as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras

informações, as provenientes dos levantamentos referidos no subitem acima, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

9.1.7.3. definidas e monitoradas, periodicamente, as informações sobre a força de trabalho, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, possibilitando sua utilização como insumos para planejamento e tomada de decisão;

9.1.8. efetiva implantação da gestão por competências na universidade, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas;

9.2. determinar à UFT, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal do Tocantins e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0099-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 100/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.454/2014-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Jose Carlos Tavares Carvalho (208.760.252-20).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Amapá.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (SECEX-TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Amapá (Unifap) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal do Amapá, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. elaboração de plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela área de gestão de pessoas, com vistas a maximizar a sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.2. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.3. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.4. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.5. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que sejam:

9.1.6.1. realizados levantamentos periódicos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

9.1.6.2. fundamentadas, preferencialmente em critérios técnicos, as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos levantamentos referidos no subitem acima, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

9.1.6.3. definidas e monitoradas, periodicamente, as informações sobre a força de trabalho, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, possibilitando sua utilização como insumos para planejamento e tomada de decisão;

9.1.7. implantação da gestão por competências na universidade, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas;

9.2. determinar à Unifap, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal do Amapá e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0100-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

1. Processo nº TC 015.741/2014-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Ceará.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (SECEX-CE).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará (UFC) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal do Ceará, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. elaboração de relatórios gerenciais referentes à situação/andamento das diretrizes/ações da área de pessoas, tratadas nos workshops de acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2013-2017 da UFC, com informações atualizadas acerca do previsto e realizado de cada diretriz;

9.1.2. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas na área de gestão de pessoas que contemplem as principais funções estratégicas desenvolvidas pelas Coordenadoria de Administração de Pessoal, Coordenadoria de Desenvolvimento e Capacitação (CODEC) e Coordenadoria de Qualidade e vida no Trabalho (COQVT) com vistas a maximizar a contribuição dessas áreas para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.3. realização de mapeamento das competências das funções gerenciais visando a implementação de ações concatenadas e contínuas para o desenvolvimento de gestores e de potenciais líderes;

9.1.4. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.5. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.6. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à UFC, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Ceará e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0101-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 102/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.863/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/AC (00.414.607/0027-57)
3.2. Responsáveis: Filomena Maria Oliveira da Cruz (360.405.762-00); Minoru Martins Kimpara (217.220.992-91).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Acre.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre (SECEX-AC).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Acre (Ufac) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal do Acre, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:
9.1.1. instituição de comitê, composto por representantes do setor de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da universidade, com a função de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal;
9.1.2. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias, relevantes ou críticas, agindo corretivamente quando ocorrerem desvios;
9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição da área para a consecução da estratégia organizacional;
9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;
9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;
9.1.6. constituição de grupo de trabalho, com representantes da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, a fim de implantar Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores orientado pelas

diretrizes da gestão por competências e associado à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.7. adoção de medidas que desenvolvam a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação;

9.1.8. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.9. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à Ufac, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Acre e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0102-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 103/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.865/2014-2.

2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/AC (00.414.607/0027-57)

3.2. Responsáveis: Marcos César dos Santos (387.612.209-06); Maria Berenice Alho da Costa Tourinho (111.993.772-87); Marina Castro Passos de Souza Barbosa (220.910.412-20).

4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Rondônia.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre (SECEX-AC).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de Rondônia, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. redefinição da composição da Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa (CPPMA), de modo a assegurar a participação de representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da instituição;

9.1.2. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias, relevantes ou críticas, agindo corretivamente quando ocorrerem desvios;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Diretoria de Recursos Humanos e pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição da área para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. constituição de grupo de trabalho, com representantes das Diretorias de Recursos Humanos e Gestão de Pessoas, a fim de implantar Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores orientado pelas diretrizes da gestão por competências e associado à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.7. adoção de medidas que desenvolvam a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação;

9.1.8. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.9. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à Unir, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de Rondônia e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0103-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 104/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.869/2014-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (SECEX-MS).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. instituição de comitê, composto por representantes do setor de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas, com a função de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal;

9.1.2. adoção de medidas que assegurem o aprimoramento do seu processo de planejamento de gestão de pessoas (de forma a definir claramente a sua estratégia, desdobrando-a em planos de ação) e o efetivo acompanhamento da sua implementação;

9.1.3. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores (em cada nível de gestão: estratégico, tático e operacional) alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.4. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores (incluindo os gestores) associada a metas individuais e/ou institucionais interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.5. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.6. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à FUFMS, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0104-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 105/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.255/2014-3.

2. Grupo II – Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Alagoas.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal de Alagoas (Ufal) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal de Alagoas, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias;

9.1.2. adoção de sistema de informações para auxiliar no monitoramento do cumprimento das diretrizes relativas à área de pessoal estabelecidas pela organização;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho (Progep), com vistas a maximizar a contribuição da área de pessoal para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.7. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à Ufal, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal de Alagoas e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0105-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 106/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.256/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal da Bahia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal da Bahia, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que

tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão e de sistemas de auxílio a esses processos;

9.1.2. inclusão, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), de: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

9.1.3. elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Prodep, com vistas a maximizar a contribuição da área de pessoal para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.7. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.8. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. dar ciência à UFBA de que a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação sem qualquer de seus elementos (dimensionamento das necessidades institucionais, Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho) contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006;

9.3. determinar à UFBA, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.4. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal da Bahia e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.6. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0106-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 107/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.258/2014-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias;

9.1.2. adoção de mecanismos efetivos para assegurar a definição e execução de ações corretivas quando ocorrerem problemas na execução dos planos de ação;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progep), com vistas a maximizar a contribuição da área de pessoal para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.7. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. dar ciência ao IFS de que a não elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e ao Decreto 5.825/2006;

9.3. determinar ao IFS, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.4. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0107-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 108/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.259/2014-9.

2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo - Alagoas (00.414.607/0002-07).

4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de Sergipe, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão e de sistemas de auxílio a esses processos;

9.1.2. inclusão, no novo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que será elaborado para o período 2015/2019, de: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração possa acompanhar o desempenho da gestão de pessoas e se assegurar de que os planos do setor reflitam essas estratégias e objetivos;

9.1.3. realização de mapeamento de competências gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.4. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.5. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.6. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.7. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à UFS, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de Sergipe e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0108-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 109/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.021/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de São João del-Rei.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de São João del-Rei, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.2. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.3. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia e aos resultados organizacionais, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.4. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à UFSJ, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0109-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 110/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-005.935/2014-8

2. Grupo: I – Classe: II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.

3. Responsável: Quênio Cerqueira de França, Secretário-Executivo do Conselho Curador do FGTS (CPF 620.235.941-20).

4. Unidades: Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, mediante o Of. 380 (SF), de 19/3/2014, que encaminhou o Requerimento 51/2014, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, solicitando a realização de auditoria na carteira de investimentos do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. prorrogar o prazo fixado no item 9.3.2.2 do Acórdão 3.511/2014-Plenário por cento e cinquenta dias, contados a partir do término do prazo inicialmente concedido;

9.2. conceder vista e cópia das peças mencionadas no item 9.5 do Acórdão 3.511/2014-Plenário à Secretaria-Executiva do Conselho Curador do FGTS, por intermédio do servidor formalmente designado pelo Sr. Secretário-Executivo, alertando sobre as respectivas responsabilidades quanto ao resguardo do sigilo das referidas peças, e

9.3. dar ciência deste acórdão ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0110-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 111/2015 - TCU – Plenário

1. Processo TC-007.132/2011-5

2. Grupo II - Classe: V - Assunto: Relatório de auditoria.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Secretaria de Controle Externo do TCU/CE (00.414.607/0006-22)

3.2. Responsáveis: Adrilena Lopes Adriano (004.119.183-89); Alan Arruda Aragão (639.061.983-91); Ana Paraíba Rodrigues (966.104.173-34); Antonia Elizabete Paz Monteiro (258.725.323-34); Antônio Nildecir de Sousa (122.356.443-68); Arlindo Oliveira da Silva (491.089.483-72); Carlos Henrique Paiva Grangeiro (625.420.363-49); Clesio Wagner da Rocha Marinho (695.482.183-72); Cotec Construção Transporte e Tecnologia (08.423.548/0001-56); Daniele Pimentel Fernandes (645.684.233-68); Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda. (10.583.499/0001-60); Eveline Studart Barbosa (915.979.193-49); Fernando Lima Lopes (042.761.673-53); Flávio Henrique Dourado de Macedo (738.028.403-72); Francisca Jovita de Oliveira Veras (999.151.033-87); Francisco Fredson Costa Monte (764.911.613-15); Francisco Marcio de Oliveira Luz (230.147.923-49); Francisco Moreira da Silva (445.675.103-72); Francisco Nildo Alves da Silva (151.693.018-55); Francisco de Assis Pinheiro (455.486.333-68); Germana Medeiros Mendes (056.594.444-40); Glauco Jorge da Costa (979.859.024-49); Guilherme Porto Lustosa (010.432.793-69); Jaime Afonso Coelho Nogueira Diógenes (002.035.283-28); Joana Furtado de Figueiredo Neta (627.192.893-53); José Danilo Tomás Filho (883.356.903-91); Joyce Rodrigues Façanha (898.186.103-00); Manoel Rodrigues da Silva (710.876.053-34); Marcela Torres Teixeira (206.780.373-53); Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. Me (10.420.557/0001-35); Marcus Vinícius Amaral Barreto (003.870.403-07); Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite (363.115.023-72); Maria Lenir Menezes Paz (741.821.293-34); Maria do Socorro Ricardo Monteiro (380.331.353-87); Marilene Campelo Nogueira (318.730.223-87); Naylana Cordeiro de Paula (963.628.123-87); Patricia Helena Alves Maciel (642.705.723-53); R3 Serviços e Locação de Veículos

Ltda. (10.709.200/0001-71); Rejane Marcia Figueiredo de Mesquita (786.295.783-00); Roberto Carlos Vianna (053.365.958-29); S.c. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (07.752.641/0001-41); Tatiana Oliveira Rodrigues (892.847.983-53); Thalita Costa Monteiro (009.868.593-70); Thm Construção Serviços e Transporte Ltda. (09.521.974/0001-95); Torres Martins Serviços e Construções Ltda. (69.726.016/0001-82); Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda. (07.702.124/0001-68); Voxloc Locadora de Veículos, Construções e Serviços Ltda. (07.136.537/0001-22).

4. Unidade: Município de Aracoiaba/CE.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE).

8. Advogado constituído nos autos: Túlio Vila Nova Torres Martins, OAB/CE 18.354 (peça 99).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, objetivando analisar a regularidade da aplicação de transferências legais e voluntárias relativas aos programas federais Pnate, Pnae, PSF, Bolsa Família e Convênios, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, incisos II e IX, 5º, inciso VII, e 58 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, incisos II e XIX, 5º, inciso VIII, 250, incisos II, III, e § 2º, e 268 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. considerar revéis Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., dando-se prosseguimento ao feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, § 8º, do Regimento Interno;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Clésio Wagner da Rocha Marinho, R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.;

9.3. aplicar aos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE, Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, Secretária Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, e Clésio Wagner da Rocha Marinho, Pregoeiro Oficial da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. declarar a inidoneidade das empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. para participarem de licitações que envolvam recursos da Administração Pública Federal, mesmo os descentralizados mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres federais, pelo prazo de 3 (três) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e do art. 271 do Regimento Interno;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério da Saúde, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao Município de Aracoiaba/CE, e

9.7. determinar o apensamento destes autos ao TC-023.423/2012-9.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0111-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 112/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-028.819/2010-1

2. Grupo: II - Classe: IV - Assunto: Tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Carmen de Almeida da Silva (644.117.708-06); Gilberto Linhares Teixeira (323.817.867-91); Ivanir Martins da Silva (261.743.247-53); Joacir da Silva (251.983.949-04); João Batista Franco (321.879.557-53); Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira (272.764.223-72); Milva de Melo Cavalcante Oliveira (134.201.271-20); Mixware Representações Ltda. (03.439.828/0001-39); Ney da Costa Silva (331.087.307-20); Robson Pinheiro Leitão (785.626.947-20).

4. Unidade: Conselho Federal de Enfermagem.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

8. Advogados constituídos nos autos: Felipe Melo Abelleira - OAB/CE 13.422 (peça 27), Katia Vieira do Vale - OAB/DF 11.737 (peças 35 e 115), Silvio Ricardo Teles Carvalho - OAB/SC 21.199 (peças 38 e 51), Geraldo Rezende Santa Rosa - OAB/GO 14.333 (peça 68), Luiz Gustavo Barreira Muglia (OAB/DF 20.412) e outros (peça 116).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pelo Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, em decorrência de supostos prejuízos aos cofres da autarquia decorrentes da contratação da empresa Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação, em 6/12/2004, para fornecimento de cédulas de identidade e carteiras profissionais, pelo prazo de doze meses, prorrogáveis por mais quatro períodos idênticos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir Joacir da Silva, Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e Milva de Melo Cavalcante de Oliveira desta relação processual;

9.2. considerar, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU, iliquidáveis as contas do Sr. Ivanir Martins da Silva, ordenando o seu trancamento;

9.3. considerar revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, os Srs. Gilberto Linhares Teixeira e Robson Pinheiro Leitão;

9.4. julgar irregulares as contas dos responsáveis Gilberto Linhares Teixeira, Ney da Costa Silva, Carmem de Almeida da Silva, Robson Pinheiro Leitão e Mixware Representações Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 2°, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23 da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.5. condenar solidariamente os responsáveis a seguir arrolados, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o

recolhimento das dívidas aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.5.1. Irregularidade: pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos ao Conselho Federal de Enfermagem:

9.5.1.1. Responsáveis solidários: Gilberto Linhares Teixeira, Carmem de Almeida da Silva e a empresa Mixware Representações Ltda.:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 1.262.800,00	13/2/2006	233
R$ 635.520,00	13/3/2006	236
R$ 349.080,00	18/4/2006	239

9.5.1.2. Responsáveis solidários: Gilberto Linhares Teixeira, Ney da Costa Silva e a empresa Mixware Representações Ltda.:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 1.339.800,00	18/5/2006	241

9.5.2. Irregularidade: aquisições de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais necessidades do Conselho Federal de Enfermagem e pelas falhas no recebimento dos materiais adquiridos:

9.5.2.1. Responsáveis solidários: Carmem de Almeida da Silva e Robson Pinheiro Leitão:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 299.580,00	13/3/2006	236
R$ 378.801,64	13/2/2006	233
R$ 99.946,43	18/4/2006	239

9.5.2.2. Responsáveis solidários: Ney da Costa Silva e Robson Pinheiro Leitão:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 392.557,45	18/5/2006	241

9.6. aplicar multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, a Gilberto Linhares Teixeira, Carmem de Almeida da Silva e Mixware Representações Ltda., no valor individual de R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), e a Robson Pinheiro Leitão e Ney da Costa Silva, no valor individual de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. aplicar multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, a João Batista Franco, no valor individual de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, e

9.9. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º, do art. 16, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0112-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 113/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-029.141/2014-1

2. Grupo: I - Classe: VII - Assunto: Representação.

3. Interessada: Ductbusters Engenharia Ltda. (CNPJ 03.541.616/0001-68)

4. Unidade: Conselho Regional de Contabilidade - SP.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ).

8. Advogado constituído nos autos: Jefferson Luiz de Lira Cardoso (OAB 247167/SP).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação com requerimento de medida cautelar, formulada pela empresa Ductbusters Engenharia Ltda., noticiando possíveis irregularidades praticadas na condução do pregão eletrônico 16/2014, realizado pelo Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP), visando à contratação de empresa para manter o Plano de Manutenção, Organização e Controle - PMOC do sistema de ar condicionado da sede do CRC-SP (peça 1, p. 1-27),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de quinze dias para que o Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP) adote as providências necessárias no sentido de anular o ato que desclassificou a proposta da empresa Ductbusters Engenharia Ltda. no âmbito do pregão eletrônico 16/2014, bem como os atos subsequentes;

9.3. dar ciência do inteiro teor desta deliberação ao Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP) e às empresas Ductbusters Engenharia Ltda. e Coldtérmica Engenharia Ltda., e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0113-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 114/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.232/2008-8.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo (Levantamento).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Antônio Carlos Pinto de Azeredo (CPF 109.741.057-91); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72).

3.3. Recorrente: Antônio Carlos Pinto de Azeredo (CPF 109.741.057-91).

4. Órgãos/Entidades: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Transportadora Gasene S.A. (TGS).

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo).

8. Advogados constituídos nos autos: Lycurgo Leite Neto (OAB/DF 1.530-A); e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia agravo interposto pelo Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo, Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A, em 12/1/2015, em face do Despacho à Peça nº 40, proferido em 15/12/2014, no âmbito de fiscalização realizada na modalidade de levantamento sobre as obras do Projeto Gasene – Implantação do Gasoduto Cacimbas-Catu, em cumprimento ao Acórdão 461/2008-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente agravo, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU (RITCU), para, no mérito, negar-lhe provimento, indeferindo todos os pedidos formulados;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao interessado; e

9.3. determinar à unidade técnica que remeta cópias dos agravos interpostos pela Petrobras, pelo Sr. José Sérgio Gabrielle e pelo Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo, bem como do inteiro teor do Acórdão 60/2015-Plenário e do presente Acórdão, aos órgãos da Polícia Federal e do Ministério Público Federal que atuam na Operação Lava Jato, com vistas a complementar as informações constantes destes autos, que já lhes haviam sido anteriormente enviadas.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0114-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 8 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 6 de fevereiro de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 2, DE 28 DE JANEIRO DE 2015
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

É com grande pesar, que esta Presidência registra o falecimento, no dia 25 passado, nesta Capital, do Doutor Aloysio Campos da Paz Júnior, aos 80 anos de idade, fundador da Rede Sarah, onde ocupava o cargo de Cirurgião-Chefe da Instituição.

O Doutor Campos da Paz, como era conhecido, nasceu no Rio de Janeiro em 1934. Graduou-se em Medicina pela Universidade do Brasil, naquele Estado, em 1960.

Recém-formado, integrou, naquele mesmo ano, a primeira equipe médica do Hospital Distrital de Brasília, hoje Hospital de Base do Distrito Federal, oportunidade em que implantou a Unidade de Traumato-Ortopedia.

Realizou Pós-Graduação em Ortopedia e Reabilitação na Oxford University, na Inglaterra e Doutorado em Ortopedia e Traumatologia na Universidade Federal de Minas Gerais.

Ao retornar dos estudos em Oxford, em 1968, foi convidado a assumir a direção do Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek e começou a trabalhar para transformá-lo em Hospital, onde desenvolveu as ideias surgidas durante a especialização na Inglaterra.

Em 1975, desenvolveu um Programa Regional de Ortopedia e Reabilitação, que deu origem ao Instituto Nacional de Medicina do Aparelho Locomotor – Sarah, o qual veio a se tornar um modelo de atendimento médico-hospitalar reconhecido em todo o mundo especializado em medicina ortopédica.

A partir de 1982, iniciou a expansão do Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek com a fundação de uma nova unidade hospitalar em Brasília. Posteriormente, foram implantadas as unidades da Rede nos Estados do Maranhão, Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Ceará, Pará e Amapá, com o mesmo padrão de qualidade e atenção aos pacientes.

Integrou, também, o Conselho Nacional de Saúde, era membro de várias sociedades científicas internacionais e autor de inúmeras publicações.

O resultado do seu trabalho está, portanto, presente em grande parte do nosso País, tendo como princípio um atendimento de saúde pública de qualidade, contribuindo para a recuperação e reabilitação de milhares de pessoas.

O reconhecimento de sua atividade extrapolou as fronteiras do Brasil, sendo referência mundial, como uma das maiores autoridades no tratamento do aparelho locomotor.

Campos da Paz criou um modelo de atenção médico-hospitalar por todos admirado, que tem como filosofia fazer com que o paciente seja tratado com base no seu potencial e não nas suas dificuldades.

A Rede Sarah tem como princípios trabalhar as potencialidades das pessoas e transformar cada uma delas em agente da própria saúde.

O Brasil perdeu, portanto, um grande médico e cientista de renome internacional e a saúde, um profissional de ideias inovadoras, com olhar atento para os seus pacientes e suas individualidades.

Ele conseguiu a proeza de implantar, em nosso País, cuja saúde é precária, uma unidade de atendimento hospitalar gratuito, com o padrão de excelência equivalente ao do Primeiro Mundo, possibilitando que os diferentes seguimentos da população brasileira recebam o mesmo tratamento.

Como disse a atual Diretora-Presidente da Rede Sarah, Doutora Lúcia Willadino, Campos da Paz provou "que é possível fazer medicina de qualidade, de enfoque humanista na saúde pública".

A propósito dessa assertiva, é oportuno registrar as palavras do próprio Campos da Paz, em entrevista concedida ao Jornal "Correio Braziliense", ao afirmar que: "Alguém com domínio da técnica sem uma visão humanista torna-se uma pessoa perigosa".

Reconhecendo a contribuição que o Doutor Campos da Paz ofereceu para a saúde pública do nosso País, esta Corte de Contas conferiu-lhe, em 2007, a sua distinção máxima, o Grande-Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União, honraria que veio a coroar a sua admirável carreira de especialista na área médica.

É de se registrar, portanto, que o legado de Campos da Paz está consolidado na vida do povo brasileiro, o qual será conduzido, com competência, pela Doutora Lúcia Willadino, por ele formada e que vem dirigindo com brilhantismo a Rede Sarah Kubitschek nos últimos dez anos.

Dessa forma, inteiramente justas as homenagens que lhe são prestadas neste momento.

A Presidência propõe, em nome do Tribunal, que esta manifestação conste em ata e seja encaminhada à família do Doutor Campos da Paz e ao Hospital Sarah Kubitschek.

Muito obrigado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que designei o Ministro João Augusto Ribeiro Nardes e o Ministro José Múcio Monteiro para comporem a representação temporária do TCU na Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados (EFSUL).

Informo, ainda, que continuarei como supervisor da edição da Revista do TCU e que designei o Ministro José Múcio Monteiro para exercer a função de Ministro-Ouvidor deste Tribunal, durante o exercício de 2015.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Presidente

CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Convoco, com fundamento no art. 28, inc. VII, do Regimento Interno, sessão extraordinária do Plenário para o dia 4 de fevereiro, às 10 horas, destinada à celebração da posse do Ministro Vital do Rêgo Filho.

Sala das Sessões, 28 de janeiro de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 2, DE 28 DE JANEIRO DE 2015
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDAS CAUTELARES

Comunicação da Presidência sobre despacho exarado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

COMUNICAÇÃO DE REVOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Em decorrência do afastamento legal do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, comunico a Vossas Excelências que nos autos do TC 027.890/2014-7, referente a representação formulada pela firma 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda. (CNPJ 10.660.342/0001-91), referente ao pregão presencial 16/2014, conduzido pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades (CGRL/MCid), cujo objeto consiste na contratação, pelo menor preço global, de prestação de serviços de garçom, com valor estimado em R$ 1.168.308,65 para os doze meses iniciais do contrato, diante de documentos/informações apresentados pelo órgão licitante, o relator decidiu por revogar a medida cautelar adotada em 9/12/2014 e determinar a oitiva da firma representante.

A situação fática e os fundamentos que embasam a referida decisão estão postos no despacho que fiz distribuir a Vossas Excelências e que acompanha a presente comunicação.

Ante o exposto, com fulcro no art. 276, § 1°, do Regimento Interno, submeto a referida decisão à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Presidente

TC 027.890/2014-7

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades (CGRL/MCid)

Representante: 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda. (CNPJ: 10.660.342/0001-91)

Sumário: Representação. Pregão eletrônico MCid 16/2014. Contratação de serviços de garçom. Inabilitação da firma representante em razão da aplicação da sanção prevista no art. 87, III, Lei 8.666/1993, pela Secretaria de Administração do Estado da Bahia. Controvérsia acerca da extensão da sanção administrativa. Entendimento do Tribunal: efeitos da suspensão temporária aplicam-se no âmbito ao órgão/entidade sancionador. Presença dos requisitos autorizativos para adoção de medida cautelar. Suspensão cautelar do certame licitatório. Oitiva do pregoeiro e da CGRL/MCid. Administração aplicou o entendimento desta Corte. Superveniência de evidências de uso indevido das preferências atribuídas a micro empresas e empresas de pequeno porte por parte da empresa representante. Outras razões plausíveis para afastar do certame e empesa representante. Revogação da medida cautelar determinada nos autos. Oitiva da representante. Comunicações.

Despacho

Cuidam os autos de representação formulada pela empresa 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, contra ato do pregoeiro que a inabilitou no âmbito do pregão eletrônico 16/2014, conduzido pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades (CGRL/MCid), cujo objeto consiste na contratação de prestação de serviços de garçom, com valor estimado em R$ 1.168.308,65, para os doze meses inicias do contrato.

2. Transcrevo a instrução da Selog (peça 23):

“HISTÓRICO

3. A autora foi inabilitada do certame em comento, com a justificativa de ter sofrido sanção de suspensão temporária do direito de contratar e licitar. Todavia, alegou (peça 2, p. 2-5) que a penalidade foi aplicada pelo Governo do Estado da Bahia, razão pela qual o ato não alcança a Administração Pública Federal, não se enquadrando a empresa, portanto, no disposto no subitem 8.11 do edital, destacando ainda jurisprudência do TCU neste sentido (peça 2, p. 6-9).

4. Requereu (peça 2, p. 10-12) a concessão do pedido de medida cautelar, visando à anulação do ato do pregoeiro que a inabilitou do certame e, no mérito, a procedência da presente representação.

5. Na análise preliminar, constatou-se (peça 6, p. 2) a presença da fumaça do bom direito nas alegações da representante que estavam em consonância com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3439/2012, 3243/2012, 842/2013, 1017/2013 e 2242/2013, todos do Plenário, uma vez que, ao contrário da declaração de inidoneidade (art. 7º da Lei 10.520/2002), que alcançaria toda a Administração Pública, a sanção prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária), de fato, produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade sancionador, no caso a Secretaria da Administração do Estado da Bahia.

6. Também se verificou (peça 6, p. 2) que o pressuposto do perigo da demora seria em decorrência da iminência da conclusão do certame. Assim, foi proposta a concessão da medida acautelatória, na forma pleiteada pela autora, com a concordância dos dirigentes desta Unidade Técnica (peças 7-8).

7. Anuindo com essa proposta, o Ministro-Relator proferiu o despacho constante na peça 10, determinando cautelarmente a suspensão do certame e, consequentemente, a oitiva da Administração.

8. Regularmente notificada, por meio do ofício 2623/2014-TCU/Selog (peça 12), de 11/11/2014, a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades (CGLOG/MCid) trouxe aos autos o ofício 5023/2014/COLIC/CGLOG/SPOA/SE/MCIDADES (peça 17), de 27/11/2014, manifestando-se acerca dos elementos apontados pela representante na peça inicial.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. O exame de admissibilidade foi realizado na instrução pretérita (peça 6, p. 1-2), oportunidade em que se verificou que o processo preenchia os requisitos constantes no art. 235 c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, além de que a autora possuía legitimidade para representar ao Tribunal, conforme exigência do art. 237, VII, dessa mesma norma c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93.

10. Dessa forma, concluiu-se que a matéria poderia ser apurada para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, do Regimento Interno/TCU, aplicável às representações de acordo com o art. 237, parágrafo único, da mesma norma regimental.

11. Em decorrência, o processo foi conhecido pelo Ministro-Relator, por meio do despacho exarado na peça 10, em 11/11/2014.

EXAME TÉCNICO

12. Cumpre destacar, preliminarmente, que, em cumprimento ao disposto no art. 276, § 6º, do Regimento Interno/TCU, nesta fase processual a matéria será analisada apenas quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar, uma vez que o estado do processo ainda não permite a formulação imediata da proposta de mérito.

13. Em resposta à sua oitiva, após tecer um breve histórico da realização da sessão do pregão em comento (peça 17, p. 1-2, itens 1-9), a CGLOG/MCid alega (peça 17, p. 2, item 10) que a representante foi inabilitada inicialmente no certame em razão de ter sofrido sanção de suspensão temporária do direito de contratar e licitar, devidamente registrada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), cuja decisão se deu com fulcro no subitem 8.11 do edital.

14. Acrescenta (peça 17, p. 2-3, itens 12-14) que, em seguida, houve a convocação da empresa ASC Serviços Profissionais Ltda. EPP, que apresentou proposta de preços e documentação de habilitação em conformidade com o edital, fato que levou ao registro de intenção de recurso da 3R Locação.

15. No entanto, prossegue a CGLOG/MCid (peça 17, p. 3-4, itens 16-21), ao analisar o recurso administrativo interposto pela 3R Locação e também as contrarrazões ofertadas pela ASC Serviços, que restou mantida a conclusão de que a suspensão temporária de licitar e contratar alcançaria toda a Administração Pública, e não somente o órgão sancionador, cujo posicionamento se encontra em conformidade com aquele da Advocacia-Geral da União (AGU), firmado no Parecer 87/2011/DECOR/CGU/AGU (cópia na peça 17, p. 167-175).

16. Alega também (peça 17, p. 4, item 22) que o TCU ainda não pacificou o entendimento acerca da matéria, mas que tem admitido a extensão da aplicação dessa penalidade a todos os órgãos da Administração Pública, a exemplo do Acórdão 2218/2011-TCU/1ª Câmara.

17. Dessa forma, afirma (peça 17, p. 4-7, item 23-38) que foi negado provimento ao recurso da 3R Locação, fato que levou essa empresa a interpor a presente representação, bem como a ajuizar mandado de segurança, o qual tramita perante a 15ª Vara Federal de Brasília. Todavia, em razão do entendimento majoritário do Tribunal, o certame foi suspenso pela Administração, conforme determinado, encontrando-se ainda pendente de adjudicação e homologação.

18. Em relação ao pedido da autora para que fosse determinado pelo TCU o reexame dos seus documentos de habilitação, a CGLOG/MCid esclarece (peça 17, p. 7-10, item 39-41) que procedeu a reavaliação, oportunidade em que também foram considerados os argumentos apresentados pela ASC Serviços nas suas contrarrazões, inclusive quanto ao enquadramento da 3R Locação como microempresa/empresa de pequeno porte.

19. Durante a primeira análise dos documentos de habilitação da 3R Locação e também da apreciação de recurso administrativo, a discussão acerca do enquadramento da representante como microempresa/empresa de pequeno porte não foi levado a termo, segundo a CGLOG/MCid (peça 17, p. 11, item 42), em razão da motivação principal da inabilitação da empresa, fundada na sua suspensão temporária para licitar e contratar.

20. Porém, acrescenta (peça 17, p. 11, item 43) que, em decorrência da determinação do TCU para que fosse reanalisada a proposta da representante, constatou-se nessa oportunidade que essa empresa ‘fez uso de uma faculdade durante o certame que não mais lhe assistia, que é a condição de ME/EPP’.

21. Afirma (peça 17, p. 11-12, itens 44-53), neste ponto, que tal assertiva foi resultante da comparação entre a declaração da 3R Locação de que possuía contratos firmados nos exercícios de 2012, 2013 e 2014 no montante de R$ 9.407.141,50, e a relação das ordens bancárias (excluídas as canceladas) emitidas pelo Siafi (peça 17, p. 208-210) em favor da autora no ano corrente.

22. O valor total das ordens bancárias, segundo a CGLOG/MCid (peça 17, p. 12, itens 54-56), alcançou a cifra de R$ 4.327.404,95 até o dia 22/9/2014, data de início do período de cadastramento das propostas, portanto, valor superior ao limite de faturamento anual estabelecido pela Receita Federal para que uma empresa seja considerada EPP, que é de R$ 3,6 milhões, mesmo considerando a margem de 20% para que o seu reenquadramento não ocorresse imediatamente, mas somente no ano seguinte. Ademais, até o dia 25/11/2014, esse montante já atingia o valor de R$ 5.445.223,65.

23. Assim, entende (peça 17, p. 12-13, item 57-60) que a participação da 3R Locação no certame, usufruindo do direito de preferência da Lei 123/2006, revela indícios de uso indevido desse benefício, razão pela qual a inabilitação restou mantida, contudo, em razão desse outro fundamento.

24. Passando-se à análise da matéria, verifica-se que, em relação à discussão acerca do alcance da sanção de suspensão temporária para licitar e contratar, de fato, o entendimento que tem prevalecido no TCU é que seus efeitos são restritos ao órgão sancionador, razão pela qual a motivação inicial para inabilitação da representante no certame em comento não encontrava amparo legal (peça 6).

25. Superado esse fato, uma vez que a CGLOG/MCid procedeu ao reexame da documentação da 3R Locação, acatando o entendimento do TCU esposado na determinação para a suspensão cautelar da licitação, exsurge nova discussão capaz de comprometer a habilitação da autora.

26. A Lei Complementar 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), dispõe em seu art. 3º, II, que a receita bruta anual deve ser de até R$ 360 mil, no primeiro caso, e a partir desse valor até R$ 3,6 milhões, no segundo.

27. Ainda de acordo com a legislação supra, no caso de a EPP ultrapassar esse limite, a perda dos efeitos do tratamento diferenciado ocorrerá no mês subsequente à ocorrência, exceto se o excedeu em até 20%, quando sua exclusão se dará no ano-calendário seguinte.

28. Demonstra a CGLOG/MCid, por meio de consulta ao Siafi, que, no ano corrente, até a data de início de recebimento das propostas para o certame em comento (22/9/2014), a 3R Locação já havia auferido pagamentos realizados pela Administração Pública em montante que excedia a 20% desse limite, o que indicaria que essa empresa praticou fraude ao processo licitatório, justamente por ter se beneficiado do seu enquadramento como EPP na licitação, o que enseja averiguar oportunamente se esses repasses constituíram receita da representante.

29. Considerando o fato novo, resta afastado o pressuposto da fumaça do bom direito, segundo o qual deve haver ao menos a suposição de verossimilhança de que o direito pleiteado de fato exista, o que não é o caso, ante a revelação de indício de ter a autora se beneficiado indevidamente do tratamento dado às empresas de pequeno porte.

30. Em relação ao perigo da demora, é fato que o certame se encontra na iminência de ser concluído, mas, tendo em vista as razões expostas na presente análise, não se considera razoável que a Administração aguarde o deslinde do feito, para que dê seguimento à contratação pretendida.

31. Dessa forma, conclui-se que deve ser revogada a medida cautelar concedida nos presentes autos, para permitir que a CGLOG/MCid possa dar seguimento ao pregão eletrônico 16/2014. Deve-se também realizar oitiva da representante para facultar-lhe a oportunidade de comprovar a legalidade de seu enquadramento como empresa de pequeno porte, considerando ainda a possibilidade de o Tribunal vir a lhe aplicar a sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, caso reste configurada a fraude ao processo licitatório.

CONCLUSÃO

32. O processo foi conhecido como representação pelo Ministro-Relator, por meio do despacho exarado na peça 10, em 11/11/2014 (itens 9-11 dessa instrução).

33. A CGLOG/MCid procedeu à reanálise dos documentos de habilitação da empresa 3R Locação, oportunidade em que acatou o posicionamento do TCU acerca do alcance da sanção de suspensão temporária para licitar e contratar. Contudo, fez exsurgir fato novo, consistente no indício de que a representante, embora tenha se beneficiado no certame do tratamento diferenciado dado a empresas de pequeno porte, possuía receita bruta incompatível com esse enquadramento legal (itens 12-28 dessa instrução).

34. Em decorrência, constata-se que restou afastada a fumaça do bom direito nas alegações da autora, pressuposto essencial para manutenção da cautelar concedida nos presentes autos, em que pese o certame se encontrar na iminência de ser concluído (itens 29-30 dessa instrução).

35. Por essa razão, deve ser revogada a medida acautelatória, para permitir que a CGLOG/MCid possa dar seguimento ao pregão eletrônico 16/2014, sem prejuízo, todavia, da realização de oitiva da representante para facultar-lhe a oportunidade de comprovar a legalidade do seu enquadramento como empresa de pequeno porte (item 31 dessa instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

36.1. conhecer o presente processo como representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

36.2. revogar a medida cautelar concedida nos presentes autos, nos termos do art. 276, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, uma vez que restou afastado o pressuposto da fumaça do bom direito nas alegações da representante, para permitir que a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades possa dar seguimento ao pregão eletrônico 16/2014;

36.3. realizar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da representante, 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda., para que, no prazo de quinze dias, seja-lhe facultada a oportunidade de comprovar a legalidade do seu enquadramento como empresa de pequeno porte, conforme disposto no art. 3º, II, da Lei Complementar 123/2006, considerando ainda a possibilidade de o TCU vir a lhe aplicar a sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, caso reste configurada a fraude ao processo licitatório no transcorrer do pregão eletrônico 16/2014 da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades;

36.4. encaminhar à representante, 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda., cópia da presente instrução e da resposta remetida ao TCU pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades em sede de resposta à oitiva prévia (peça 17), para subsidiar as manifestações requeridas;

36.5. encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada à representante e à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério das Cidades."

II

3. O pregão eletrônico 16/2014 foi suspenso cautelarmente em 11/11/2014 na fase de adjudicação.

4. Nessa fase processual em que se examina a resposta da oitiva, sobrevieram aos autos manifestações da CGRL/Mcid acatando o posicionamento do Tribunal acerca da abrangência da sanção de suspensão temporária e relatando fato novo para fundamentar a exclusão do certame da empresa 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda.: ter sido beneficiada indevidamente com tratamento diferenciado dado a empresas de pequeno porte, visto que possuía receita bruta incompatível com esse enquadramento legal.

5. A representante, na fase de cadastramento das propostas, declarou ser empresa de pequeno porte (EPP), assim, fazendo jus ao tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar 123/2006,

que, entre outros, possibilita que as EPP com lances até 10% superiores aos das outras licitantes tenham a oportunidade de apresentar lance de desempate e obter a adjudicação do objeto licitado.

6. De acordo com o art. 3º, II da LC 123/2006, farão jus ao tratamento diferenciado as pessoas jurídicas que aufiram, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 e igual ou inferior a R$ 3.600.000,00, no caso de empresa de pequeno porte, além de não incidirem em outras vedações.

7. A EPP que superar esse limite será desenquadrada do tratamento jurídico diferenciado no mês subsequente àquele em que tiver excedido o faturamento legal de enquadramento, exceto quando não exceder em 20% o faturamento limite, hipótese em que o desenquadramento ocorrerá apenas no ano seguinte (art. 3º, § 9º e 9º-A, LC 123/2006). Dessa forma, a EPP que faturar até R$ 4.320.000,00 poderá continuar usufruindo dos benefícios de preferência nas aquisições governamentais até o encerramento do exercício financeiro seguinte ao faturamento (art. art. 3º, 9º-A, LC 123/2006).

8. Consoante informações registradas na ata do certame a seguir transcritas, verifica-se que, de fato, a firma representante originalmente classificada na quinta posição do certame, após desclassificação da primeira e da segunda colocada, teve a oportunidade de ofertar lance de desempate – valendo-se do benefício de preferência dada às microempresas e empresas de pequeno porte (art. 3º, I, II, LC 123/2006) – chegando a classificar-se na terceira posição, não sagrando-se vencedora do certame por ter sido inabilitada com base no item 8.11 do edital (sanção de suspensão temporária junto ao estado da Bahia).

Pregoeiro	07/10/2014 14:11:08	Senhores Licitantes: Portanto convocaremos a empresa seguinte na ordem de classificação de acordo com Item 8.12 do Edital.
Sistema	07/10/2014 14:11:32	Sr. Fornecedor 3 R - LOCACAO DE VEICULOS E TURISMO EIRELI - EPP, CNPJ/CPF: 10660342000191, em cumprimento à Lei Complementar 123 de 14/12/2006, você poderá enviar ou desistir de apresentar lance final e único para o item 1, inferior ao lance vencedor, até às 14:16:32 de 07/10/2014.
Sistema	07/10/2014 14:11:52	O item 1 teve o 1º desempate ME/EPP encerrado. O fornecedor 3 R - LOCACAO DE VEICULOS E TURISMO EIRELI - EPP, CNPJ/CPF: 10660342000191 enviou um lance no valor de 1.157.997,8400
Sistema	07/10/2014 14:11:52	Srs. Fornecedores, todos os itens estão encerrados. Será iniciada a fase de aceitação das propostas. Favor acompanhar através da consulta "Acompanha aceitação/habilitação/admissibilidade"
Pregoeiro	07/10/2014 14:12:02	Sr. Licitantes: Informo que estamos em fase de desempate.
Pregoeiro	07/10/2014 14:15:29	Srs. Fornecedores, todos os itens estão encerrados. Será iniciada a fase de aceitação das propostas.
Sistema	07/10/2014 14:15:58	Senhor fornecedor 3 R - LOCACAO DE VEICULOS E TURISMO EIRELI - EPP, CNPJ/CPF: 10.660.342/0001-91, solicito o envio do anexo referente ao item 1.
Pregoeiro	07/10/2014 14:18:13	Para 3 R - LOCACAO DE VEICULOS E TURISMO EIRELI - EPP - Convoco Vossa empresa para anexar de imediato no Comprasnet, planilha de cotação de preços, com valores readequados ao lance ofertado, e encaminhar por e-mail: licita@cidades.gov.br, a documentação de Habilitação exigida no Edital, no prazo máximo de 2 horas, a contar da convocação do anexo pelo sistema.
Pregoeiro	07/10/2014 14:19:30	Senhores Licitantes: Convocamos a empresa que enviou Lance no desempate para anexar de imediato no Comprasnet, planilha de cotação de preços, com valores readequados ao lance ofertado, e encaminhar por e-mail: licita@cidades.gov.br, a documentação de Habilitação exigida no Edital, no prazo máximo de 2 horas, a contar da convocação do anexo pelo sistema.
Sistema	07/10/2014 14:28:09	Senhor Pregoeiro, o fornecedor 3 R - LOCACAO DE VEICULOS E TURISMO EIRELI - EPP, CNPJ/CPF: 10.660.342/0001-91, enviou o anexo para o item 1.
Pregoeiro	07/10/2014 14:56:23	Senhores Licitantes: informamos que a empresa convocada apresentou proposta e documentação de habilitação tempestivamente.
Pregoeiro	07/10/2014 14:57:11	Senhores Licitantes: Estamos realizando a análise da proposta e documentação. Por favor, peço que aguardem.
Pregoeiro	07/10/2014 16:13:45	Senhores Licitantes: A sessão será suspensa neste momento para analise da proposta e documentação apresentadas, e reabriremos a sessão às 14h, de amanhã, dia 08/10/2014.
Pregoeiro	07/10/2014 16:14:03	Até amanhã.
Pregoeiro	08/10/2014 14:04:00	Senhores Licitantes: Boa Tarde. Estamos reiniciando nosso certame licitatório, referente ao Pregão Eletrônico nº 16/2014.
Pregoeiro	08/10/2014 14:04:22	Senhores Licitantes: Estamos realizando a análise da proposta e documentação. Por favor, peço que aguardem.
Pregoeiro	08/10/2014 17:47:38	Senhores Licitantes: A sessão será suspensa neste momento e reabriremos a sessão às 10h, de amanhã, dia 09/10/2014.
Pregoeiro	09/10/2014 10:02:37	Senhores Licitantes: Bom Dia. Estamos reiniciando nosso certame licitatório, referente ao Pregão Eletrônico nº 16/2014.
Pregoeiro	09/10/2014 10:19:02	Senhores Licitantes: Verificamos que a empresa 3 R - LOCACAO DE VEICULOS E TURISMO EIRELI - EPP recebeu sanção de suspenção do direito de contratar e licitar temporária, ainda em vigência, devidamente registrada no CEIS, ficando portanto inabilitada conforme item 8.11. do edital
Pregoeiro	09/10/2014 10:19:30	Senhores Licitantes: Portanto convocaremos a empresa seguinte na ordem de classificação de acordo com Item 8.12 do Edital.

9. Sobre a questão, assim resumiu a Selog as informações da CGRL/Mcid:

"21. Afirma (peça 17, p. 11-12, itens 44-53), neste ponto, que tal assertiva foi resultante da comparação entre a declaração da 3R Locação de que possuía contratos firmados nos exercícios de 2012, 2013 e 2014 no montante de R$ 9.407.141,50, e a relação das ordens bancárias (excluídas as canceladas) emitidas pelo Siafi (peça 17, p. 208-210) em favor da autora no ano corrente.

22. O valor total das ordens bancárias, segundo a CGLOG/MCid (peça 17, p. 12, itens 54-56), alcançou a cifra de R$ 4.327.404,95 até o dia 22/9/2014, data de início do período de cadastramento das propostas, portanto, valor superior ao limite de faturamento anual estabelecido pela Receita Federal para que uma empresa seja considerada EPP, que é de R$ 3,6 milhões, mesmo considerando a margem de 20% para que o seu reenquadramento não ocorresse imediatamente, mas somente no ano seguinte. Ademais, até o dia 25/11/2014, esse montante já atingia o valor de R$ 5.445.223,65.

23. Assim, entende (peça 17, p. 12-13, item 57-60) que a participação da 3R Locação no certame, usufruindo do direito de preferência da Lei 123/2006, revela indícios de uso indevido desse benefício, razão pela qual a inabilitação restou mantida, contudo, em razão desse outro fundamento."

10. A considerar apenas o faturamento decorrente de contratos com órgãos e entidades federais, a empresa 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda., até o início do cadastramento das propostas no pregão em questão, obteve rendimento bruto anual superior ao limite de R$ 4.320.000,00 – teto financeiro necessário para permanecer obtendo direito de preferência nas aquisições públicas, na qualidade de EPP.

11. Por essa razão, há fundamento para a manutenção da inabilitação da representante no certame, pelo motivo informado nas contrarrazões recursais apresentadas pela empresa ASC Serviços Profissionais Ltda., de que a firma 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda. não estaria enquadrada na condição de EPP. Motivo esse levado em consideração pela CGRL/MCid apenas em sede de resposta à oitiva cautelar.

12. Ante o exposto e considerando que a decisão de mérito somente poderá ser levada à apreciação do Plenário a partir da sessão de 21 de janeiro de 2015, revogo, com fundamento no art. 276, § 5º, a medida cautelar determinada nestes autos e determino a realização de oitiva da empresa 3R Locação de Veículos e Turismo Ltda. acerca de seu enquadramento indevido como empresa de pequeno porte com a finalidade de obter tratamento diferenciado (preferência) no referido certamente licitatório.

13. Determino, ainda, à Selog que, no ofício de notificação da oitiva, detalhe seu teor segundo o que considerar imprescindível à melhor elaboração dos esclarecimentos e à obtenção das informações necessárias à sua análise e à decisão do Tribunal.

Restituam-se os autos à Selog para as providências devidas.

Brasília, 2014.

(Assinado eletronicamente)

Weder de Oliveira
Relator

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Raimundo Carreiro.

C O M U N I C A Ç Ã O

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

Comunico a este Plenário que em 23/1/2015, proferi Decisão nos autos do TC 000.585/2015-7, que faço distribuir a Vossas Excelências, por meio do qual conheci de Representação oferecida pelo Senador da República, Sr. Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, e pelo Deputado Distrital, Sr. Joe Carlo Viana Valle, versando, no principal, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Fazenda, relacionadas à **negativa de antecipação de valores devidos ao Distrito Federal à conta do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)**.

A questão do **periculum in mora** é cristalina, conforme apontado pela SecexFazenda. Problemas como greves, falta de atendimento e suspensão de fornecimento de medicamentos, equipamentos sem funcionamento, remunerações atrasadas, são noticiados diariamente na imprensa e seus efeitos são experimentados pela população.

Quanto ao **fumus boni iuris**, considero que a interpretação do art. 4º da Lei 10.633/2002 não deve partir do princípio que de que os duodécimos vieram como mecanismo de restrição à eventual antecipação (inclusive de data de repasse) ou complementação da quota mensal em casos de **anormalidade institucional**. Assim, a negativa de antecipação ou complementação dos duodécimos operaria, portanto, como solução desarrazoada que não atenderia à finalidade legal prevista no art. 1º, § 3º, da Lei nº 10.633/2002.

Assim, caracterizados os requisitos necessários para a adoção da medida acautelatória prevista no art. 276 do RI/TCU, deferi o pedido em parte, para afastar, qualquer interpretação do art. 4º da Lei 10.633/2002, que lhe configure vedação à antecipação de quotas ou sua complementação, do Fundo Constitucional do Distrito Federal, e facultar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, a antecipação ou complementação de quotas do FCDF ao Governo do Distrito Federal.

Entendo que o não atendimento pela União, da antecipação de quotas do FCDF concentra **grave potencial lesivo** para a Ordem e para a Saúde Públicas do Distrito Federal.

Informações complementares acerca da matéria constam da referida Decisão, que ora submeto à apreciação deste Plenário, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

TC 000.585/2015-7
Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar).
Unidade jurisdicionada: Ministério da Fazenda e Fundo Constitucional do Distrito Federal.
Representantes: Senador da República Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, CPF 223.641.291-68, e Deputado Distrital, Joe Carlo Viana Valle, CPF 308.642.911-91.
Representado: Ministro da Fazenda e ex-governador do Distrito Federal, Agnelo dos Santos Queiroz Filho.
Procurador: Melillo Dinis do Nascimento OAB/DF 13.096, peça 2.
Pedido de sustentação oral à peça 10.

DECISÃO

Trata-se de Representação oferecida pelo Senador da República, Sr. Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, e pelo Deputado Distrital, Sr. Joe Carlo Viana Valle, versando, no principal, sobre

possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Fazenda, relacionadas à **negativa de antecipação de valores devidos ao Distrito Federal à conta do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)**.

2. A Secex-Fazenda registra que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

3. O Senador da República, Sr. Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, e o Deputado Distrital, Sr. Joe Carlo Viana Valle, possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso III do art. 237 do RI/TCU. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

4. Cumpre registrar a conexão dos presentes autos ao TC 034.642/2014-5, processo que trata de Representação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e do Ministério Público de Contas do DF a respeito de possível utilização indevida de recursos do FCDF.

5. A Secex-Fazenda, por meio da instrução à peça 7, com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 8 e 9), propõe:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado pelo Senador da República, Sr. Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, e o Deputado Distrital, Sr. Joe Carlo Viana Valle, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) realizar oitivas, com fundamento no art. 157 do RI/TCU:

c.1) do Governo do Distrito Federal e do Fundo Constitucional do Distrito Federal, para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os seguintes documentos/informações: pedido de antecipação de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal ao Ministério da Fazenda, bem como explique a situação atual, esclarecendo se os recursos do FCDF foram repassados conforme aprovação orçamentária federal e por que os recursos não foram suficientes para o cumprimento das obrigações;

c.2) do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Secretaria do Tesouro Nacional, para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os seguintes documentos/informações: a resposta ao pedido de antecipação de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, explicando sobre a negativa de repasse além da cota prevista na Lei 10.633/2002, além de mencionar os impactos sobre a programação financeira da União em caso de antecipação;

d) encaminhar cópia desta Instrução (peça 6) para subsidiar as manifestações a serem requeridas; e

e) comunicar aos representantes a decisão que vier a ser adotada nestes autos."

****

6. **Passo a DECIDIR.**

7. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como Representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU.

8. Com relação ao pedido de fiscalização, a referida auditoria foi aprovada em sessão realizada em 9/12/2014, conforme Comunicação ao Plenário do Ministro-Substituto Augusto Sherman, a seguir transcrita:

"Gostaria de fazer proposta de fiscalização no Fundo Constitucional do Distrito Federal. Temos tido notícia de que o Distrito Federal está com dificuldades em pagar as folhas salariais dos profissionais de educação e saúde. Sabemos que essa folha é custeada parcialmente pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal e que os recursos do Fundo tem aplicação vinculada.

Verifiquei agora pela manhã que há alguma divergência em relação a competência do tribunal nessa matéria.

Constato, no entanto, que há decisão do Supremo Tribunal Federal em mandado de segurança (MS 28.584) afirmando que o Tribunal de Contas é mesmo competente para fiscalizar esses recursos e verifiquei, também, que, na nossa jurisprudência, há vários outros casos de fiscalizações já feitas no referido Fundo.

Parece-me que pode ser um caso de competência compartilhada com o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Assim, em razão das notícias veiculadas, proponho a Vossa Excelência e ao Colegiado que a Segecex possa incluir no planejamento de fiscalização do próximo ano uma avaliação da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, especialmente nessas áreas de educação e de saúde."

9. Assim, por meio da futura fiscalização a ser realizada no FCDF, o TCU poderá avaliar se houve irregularidade, com apuração de responsabilidades.

10. No que tange ao requerimento de medida cautelar, **inaudita altera pars**, a proposta da unidade técnica é pelo não acolhimento, por considerar que, em que pese estar presente o **periculum in mora**, não estaria caracterizado nos autos o requisito do **fumus boni iuris**.

11. De fato a questão do **periculum in mora** é cristalina. Problemas como greves, falta de atendimento e suspensão de fornecimento de medicamentos, equipamentos sem funcionamento, remunerações atrasadas, são noticiados diariamente na imprensa e seus efeitos são experimentados pela população.

12. Quanto ao **fumus boni iuris**, discordo da conclusão da Secex-Fazenda. A interpretação do art. 4º da Lei 10.633/2002 não deve partir do princípio que de que os duodécimos vieram como mecanismo de restrição à eventual antecipação (inclusive de data de repasse) ou complementação da quota mensal em casos de **anormalidade institucional**.

13. Ao contrário, a finalidade da norma é no sentido de garantir a situação de normalidade e continuidade dos serviços públicos, onde o planejamento orçamentário segue os caminhos da previsão de repasse.

14. No mesmo sentido, não verifico no direito financeiro ou administrativo, restrição alguma à antecipação ou complementação de cotas, não sendo os princípios operacionais orçamentários fundamentos idôneos para a negativa.

15. Importa ressaltar que para efeitos de antecipação de duodécimos ou complementação de quotas para atendimento a situações emergenciais, **existe uma diferença ontológica entre o Fundo Constitucional do Distrito Federal e os demais Fundos Constitucionais, em especial os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios**.

16. Tal observação não se destina a concluir sobre a possibilidade de antecipação de duodécimos do FPE e do FPM, ou mesmo dos Poderes Legislativo e Judiciário, pois estes não estão em causa nesta ação. A diferenciação se presta a esclarecer que deles não se trata aqui, **por isso mesmo esta decisão não pode ser utilizada como precedente a amparar pretensões similares**.

17. Isso porque Os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios são a expressão do pacto federativo através da repartição das receitas tributárias, enquanto o Fundo Constitucional do Distrito Federal é uma espécie de repartição de despesas com segurança pública, saúde e educação, como forma de compensação pelo ônus financeiro de prestar serviços decorrentes da sede do Governo Federal e das representações diplomáticas de Estados estrangeiros.

18. Tanto é assim que a competência para fiscalizar a aplicação dos primeiros é dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, enquanto o FCDF compete ao Tribunal de Contas da União.

19. Outra grande e cristalina diferença é que **o FCDF não depende** de arrecadação de receitas dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza ou sobre produtos industrializados.

20. O FPE e o FPM são divididos em quotas, por isso mesmo a antecipação de uma soaria como antecipar a própria receita dos tributos a eles vinculados. Assim como a complementação de uma quota soaria como sua majoração, levando à indelével redução da participação de outros entes federados. Além disso, tais fundos são alimentados três vezes por mês, de acordo com o arrecadado no mês antecedente (LC 62/1989). São dependentes das receitas tributárias.

21. Enquanto isso, o FCDF é um montante autônomo, constante do orçamento da União e não está vinculado a fontes de receitas específicas, ou seja, é recurso do Tesouro Nacional, conforme disposto no art. 1º, § 3º da Lei nº 10.633/2002, estando vinculado à satisfação de determinadas despesas, nos termos do art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, e cuja antecipação ou complementação de quotas não afeta ao direito de **outrem.**

22. Além disso, a situação ora em análise diz respeito à insuficiência dos recursos repassados frente a problemas encontrados pelo Governo instalado em 1/1/2015.

23. Com isso, os repasses operam como paliativos, reduzindo os problemas sem resolvê-los, gerando greves e falta de materiais e medicamentos básicos para o atendimento em saúde. Temos, portanto, quadro no qual há o descumprimento de objetivos e metas constitucionais, apesar do repasse dos recursos do fundo.

24. Nesse passo, a negativa de antecipação ou complementação dos duodécimos opera, portanto, como solução desarrazoada que não atende à finalidade legal prevista no art. 1º, § 3º, da Lei nº 10.633/2002, a seguir transcrito, **ofendendo os princípios de razoabilidade e proporcionalidade**. Consubstancia-se, assim, o **fumus boni iuris**.

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 3º As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes.

25. Para exemplificar a gravidade da situação vivida pela população do Distrito Federal, aponto o quadro da Saúde, no âmbito da qual os servidores entraram em greve por falta de pagamento de seus salários referentes, inclusive, ao 13º salário, o qual deveria ter sido pago até o dia 20 de dezembro.

26. Por essa razão, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal deferiu cautelar que ordenou "*o imediato retorno às atividades de 100% (cem por cento) dos servidores da Secretaria de Saúde em greve*".

27. O direito de greve é um direito fundamental com previsão constitucional. Entretanto, como apontado pelo TJDF, no âmbito dos serviços de saúde, o direito de greve entra em colisão com os direitos fundamentais à vida, à supremacia do interesse público e à continuidade dos serviços.

28. Por isso, "*o exercício do direito de greve do servidor público deve ser sempre conjugado com a essencialidade das atividades desempenhadas*", pois "*a saúde é direito fundamental do cidadão e dever do Estado, e foi concebida como direito social, conforme se infere do preceituado nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal*".

29. Diante dessa colisão entre direitos fundamentais, "*a hipótese [da greve] comporta temperamentos, por se tratar de atividade essencial, cuja paralisação, inclusive de atividades*

acessórias, pode resultar em risco de morte de usuários" (todas as citações constam da medida cautelar deferida pelo Tribunal de Justiça).

30. Nesse passo, fica reforçada e consubstanciada minha convicção de presença do **fumus boni iuris.**

31. Ora, se o direito fundamental à greve **cede** ao direito fundamental à saúde, não é possível dar primazia a raciocínios orçamentários, de forma a proteger o orçamento, em detrimento de **vidas** e da continuidade dos serviços essenciais que devem ser garantidos à população.

32. Outro fato importante a ser lembrado é a edição do Decreto 36.279, de 19 de janeiro de 2015, que declara a situação de emergência no âmbito da saúde pública do Distrito Federal, e no qual o GDF assume que não tem condição de cumprir o mandamento constitucional de promoção, proteção e recuperação da saúde, além de descrever a situação atual vivida no DF, nos seguintes termos:

desabastecimento da rede pública de saúde, motivado pela ausência de medicamentos, materiais médico-hospitalares, órteses, próteses e insumos; ausência de pagamento a fornecedores, com descontinuidade do fornecimento; suspensão de contratos de serviços essenciais ao funcionamento das unidades de saúde (tais como alimentação, manutenção de equipamentos e ambulâncias, lavanderia e até conservação de cadáveres); o fechamento de leitos da UTI's em função do narrado acima; descontinuidade de serviços de radioterapia, os quais são terceirizados. Essa paisagem é traduzida pelo sofrimento e pelo aumento do número de óbitos. Por exemplo, tratamentos oncológicos interrompidos não tem outro significado: o completo desrespeito pela vida humana.

33. Diante desse quadro, deve a União adotar medidas que contribuam para resgatar a normalidade institucional do Distrito Federal, podendo, para tanto, utilizar-se da antecipação ou complementação de quotas do FCDF ao Governo do Distrito Federal, **ou, a seu critério**, dar **assistência financeira** ao ente federado, que é o instrumento legal para o caso de calamidade pública.

34. Outrossim, como anotado no anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, o repasse do FCDF (item 37) não será objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

35. Ocorre que ali estão outras despesas da União que visam à concretização de direitos fundamentas individuais e sociais (tais como seguro-desemprego, verbas alimentares e Fundeb).

36. Assim, a negativa de antecipação só pode se dar, consoante restrições financeiras do Governo Federal, tão somente para não reduzir a capacidade de atendimento de despesas de igual dignidade constitucional.

37. Nesse sentido é que dispõe o art. 53 da Lei nº 13.080/2015, abaixo transcrito:

Art. 53. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2014, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas na Seção I do Anexo III;

38. Não vislumbro qualquer hipótese de se dar a leitura ao art. 53, inciso I, da LDO, como vedação à antecipação ou complementação de cotas duodecimais, enquanto não aprovado o orçamento.

39. Dizer da impossibilidade de antecipação com base no referido dispositivo seria contraditório e petição de princípio, porque aquele que tem a garantia de um mínimo (o duodécimo do FCDF é isso) passa a ter menos direitos que aqueles que não têm nenhuma garantia do **quantum** e de periodicidade.

40. Pelo exposto nos itens 10 a 31 da presente Decisão, e caracterizados os requisitos necessários para a adoção da medida acautelatória prevista no art. 276 do RI/TCU, **deve o pedido ser deferido em parte, para** a**fastar, qualquer interpretação do art. 4º da Lei 10.633/2002, que lhe configure vedação à antecipação de quotas ou sua complementação, do Fundo Constitucional do Distrito Federal, e facultar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, a antecipação ou complementação de quotas do FCDF ao Governo do Distrito Federal.**

41. Entendo que o não atendimento pela União, da antecipação de quotas do FCDF ou, a seu critério, **prestar assistência financeira ao Distrito Federal**, concentra **grave potencial lesivo** para a Ordem e para a Saúde Públicas.

42. Por fim, tendo em vista que as informações constantes dos autos não são suficientes para a análise de mérito da presente Representação, **nesta assentada**, faz-se necessário a realização de oitiva do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como do Fundo Constitucional do Distrito Federal e do Governo do Distrito Federal.

43. Sendo assim, **DECIDO**:

43.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal;

43.2. deferir, em parte, o requerimento de medida cautelar, **inaudita altera pars**, formulado pelo Senador da República, Sr. Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, e o Deputado Distrital, Sr. Joe Carlo Viana Valle, tendo em vista estarem presentes os requisitos do **periculum in mora** e do **fumus boni iuris**, pressupostos necessários para adoção da referida medida, para, com fulcro no art. 276 do RI/TCU:

43.2.1. **afastar, cautelarmente, até o julgamento definitivo destes autos, qualquer interpretação do art. 4º da Lei 10.633/2002, no sentido de dar-lhe configuração de vedação à antecipação de quotas, ou sua complementação, do Fundo Constitucional do Distrito Federal, uma vez que o dispositivo configura-se como garantia mínima de entrega de recursos do FCDF ao beneficiário;**

43.2.2. **facultar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento que adotem a antecipação ou complementação de quotas do FCDF ao Governo do Distrito Federal, informando-lhes que só é possível a negativa da antecipação, por ato administrativo devidamente motivado e em função da impossibilidade financeira do Tesouro Nacional, decorrente de despesas de igual estatura constitucional, que se configurem como proteção de direitos individuais e sociais fundamentais estabelecidos no art. 196 da Constituição Federal;**

43.3. realizar oitivas, com fundamento no art. 276, § 3º, do RI/TCU:

43.3.1. do Governo do Distrito Federal e do Fundo Constitucional do Distrito Federal, para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os seguintes documentos/informações: pedido de antecipação de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal ao Ministério da Fazenda, bem como explique a situação atual, esclarecendo se os recursos do FCDF foram repassados conforme aprovação orçamentária federal e por que os recursos não foram suficientes para o cumprimento das obrigações;

43.3.2. do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Secretaria do Tesouro Nacional, para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhados os seguintes documentos/informações: a resposta ao pedido de antecipação de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, explicando sobre a negativa de repasse além da cota prevista na Lei nº 10.633/2002, além de mencionar os impactos sobre a programação financeira da União em caso de antecipação;

43.4. encaminhar, cópia da presente Decisão, acompanhada da instrução à peça 6 destes autos:

43.4.1. aos órgãos aos quais serão dirigidas as oitivas ora propostas, para subsidiar as manifestações a serem requeridas;

43.4.2. ao Senador da República, Sr. Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, e ao Deputado Distrital, Sr. Joe Carlo Viana Valle.

44. Encaminhem-se os autos à Secex-Fazenda para as providências a seu turno, com a **URGÊNCIA** que a matéria demanda.

Brasília, 23 de janeiro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Bruno Dantas.

MEDIDA CAUTELAR

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

Na forma do art. 276, § 1º, do Regimento Interno desta Casa, submeto ao Plenário medida cautelar por mim adotada no dia 27 de janeiro, nos autos do TC 000.535/2015-0, em representação formulada pela empresa Claro S/A, com espeque no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 174/2014-AC, lançado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

A principal controvérsia suscitada consiste em averiguar a regularidade dos procedimentos adotados durante a etapa de negociação com a empresa que ofereceu a melhor proposta na fase de lances.

O *fumus boni iuris* é perceptível ante a probabilidade de que os referidos procedimentos tenham violado as normas e os regramentos que regem a matéria, em especial os princípios da publicidade e da motivação dos atos administrativos, bem assim o disposto no art. 24, § 9º, do Decreto 5.450/2005 e no art. 41, *caput*, da Lei 8.666/1993, combinado com os itens 8.5 e 8.5.1 do edital do certame em questão.

Por sua vez, o *periculum in mora* traduz-se na iminência da conclusão do pregão, que aguarda a adjudicação e homologação de seu resultado.

A medida cautelar por mim adotada consiste em determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que se abstenha de adotar quaisquer atos decorrentes do Pregão Eletrônico 174/2014-AC, até que este Tribunal delibere, no mérito, a respeito da regularidade dos procedimentos em causa.

A situação fática e os fundamentos que embasam a referida cautelar estão detalhados no despacho que fiz distribuir previamente a Vossas Excelências e que acompanha esta comunicação.

Essa é a matéria que trago à consideração do Plenário, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

TC 000.535/2015-0
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.
Representante: Claro S/A (CNPJ 40.432.544/0001-47).

D E S P A C H O

Cuidam os autos de representação formulada pela empresa Claro S/A, com espeque no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 174/2014-AC, lançado pela ECT, e que tem por objeto a prestação de serviço de telecomunicações com a finalidade de interligar unidades prediais por meio de uma rede de comunicação de dados IP, incluindo

serviços adicionais, repasse de conhecimento, serviço de distribuição *multicast* e gerência da rede de comunicação de dados IP para o período de 60 meses, com valor máximo estipulado em R$ 1.063.448.924,31.

2. Analisada a documentação oferecida como suporte aos questionamentos submetidos ao Tribunal, sobreveio a instrução acostada à peça 6, elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog, ocasião em que aquela unidade sugere a adoção de medida cautelar com vistas a impedir a continuidade do certame e a realizar a oitiva da entidade representada e da empresa BT Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda., que ofertou o melhor lance.

3. Com efeito, verifico que a proposta da unidade técnica tem por base amplo e convincente arrazoado que merece acolhimento. O ponto fulcral ora discutido diz respeito a ocorrências identificadas no procedimento de negociação da melhor proposta, ocasião em que houve significativa diferença entre os preços ofertados na etapa de lances e os valores efetivamente negociados e aceitos pelo pregoeiro. Destaque especial para o item 1 do certame, cujo valor negociado foi 444,39% maior que aquele oferecido na etapa anterior, em aparente ofensa ao estabelecido no art. 24, §§ 3º e 8º, do Decreto 5.450/2005, **in verbis**:

"Art. 24. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

(...)

§ 3º O licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema.

(...)

§ 8º Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital."

4. Merece realce, também, o item 8.5.1 do edital em comento:

"8.5.1. No momento da apresentação da(s) proposta(s) escrita(s) será(ão) admitido(s) ajuste(s) no(s) valor(es) do(s) item(ns) e no valor global do grupo, desde que não haja aumento no valor global arrematado e o(s) ajuste(s) no valor total do(s) item(ns) não ultrapasse(m) o(s) valor(es) máximo(s) publicado(s) neste Edital."

5. Conforme noticiado pela representante, foi realizado questionamento prévio junto à ECT, registrado no Comprasnet, sobre a correção do entendimento de que, de acordo com o item **supra**, os ajustes aceitos seriam obrigatoriamente em valor inferior ao lance vencedor.

6. Em sua resposta, segundo a representante, a ECT confirmou que os ajustes seriam aceitos apenas para baixo. Assim, o ajuste efetuado no valor do item 1 do certame durante a etapa de negociação com a empresa BT Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda., com aumento de 444,39%, tampouco encontraria respaldo nas disposições editalícias, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cristalizado no art. 41, **caput**, da Lei 8.666/1993 ("*A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada*").

7. Causa estranheza, ainda, o fato de que a empresa declarada vencedora, quando convocada para a etapa de negociação, apresentou proposta com o mesmo valor global ofertado na etapa de lances, mas com grande variação no valor oferecido para cada item, sem que tenham sido explicitados, na ata, os parâmetros dessa negociação, em possível desacordo com os princípios da publicidade e da motivação dos atos administrativos, bem assim com o disposto no art. 24, § 9º, do Decreto 5.450/2005, que estabelece que "*a negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes*".

8. Essa última ocorrência, aliás, nos faz questionar a divisão do objeto licitado (prestação de serviço de telecomunicações) em itens. Conforme se extrai dos autos, os valores obtidos para cada um dos cinco itens ao final da etapa de negociação não guardaram qualquer correlação com aqueles oferecidos pela empresa declarada vencedora durante a fase de lances. Ora, se o valor individualizado

dos itens fosse de fato relevante para a contratação, seria de se esperar, no mínimo, algum questionamento da ECT junto à licitante vencedora sobre essa significativa alteração de valores, até mesmo para certificar-se acerca da exequibilidade da proposta. Contudo, não há, na ata do certame, registro de qualquer esclarecimento sobre essa questão.

9. Assim, neste juízo inicial, de cognição sumária, em que é exercido o poder de cautela, num julgamento deliberatório no qual se mesclam a urgência da decisão e a impossibilidade de aprofundamento analítico do caso, é perceptível o **fumus boni iuris**. Por sua vez, o **periculum in mora** traduz-se na iminência da conclusão do pregão, que aguarda a adjudicação e homologação de seu resultado, circunstância que atrai a medida preventiva sugerida pela unidade técnica, **inaudita altera pars**.

10. No que se refere ao pedido de ingresso da representante como interessada nos autos, não identifico os requisitos normativos para acolhimento da pretensão em comento, em face do objeto de tutela nos processos de representação no âmbito do TCU, que é o cumprimento das leis pelo agente público.

11. Como se sabe, interessado, a teor do art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, "*é aquele que, em qualquer etapa do processo, seja assim reconhecido pelo Relator ou pelo Tribunal, em virtude da possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal ou da existência de outra razão legítima para intervir no processo*".

12. Não creio que a empresa requerente atenda a esses requisitos. Ainda que se admita que eventual manifestação do Tribunal no sentido de impugnar determinado procedimento no âmbito do certame em questão possa favorecer a satisfação de interesse subjetivo da representante, a deliberação contrária não a prejudicaria.

13. Não há como confundir o não favorecimento com um prejuízo. O que aconteceria, na hipótese levantada, seria apenas a primeira circunstância (o não favorecimento), sendo que daí não resultaria agravamento adicional da situação da pleiteante, que poderia continuar recorrendo às vias administrativas e judiciais para realizar sua pretensão.

14. No caso, o Tribunal não estaria negando suposto direito da requerente, dado que ele não tem jurisdição para afirmar ou negar direitos subjetivos. O máximo que se poderia dizer é que o TCU teria deixado de adotar deliberação que, indiretamente, favoreceria o interesse da sobredita licitante, lembrando que, de qualquer forma, tal decisão não teria mesmo essa finalidade.

15. Desse modo, não vejo como reconhecer legitimidade para a representante ingressar nos autos como interessada, sob pena de se autorizar a intervenção meramente para que ela tente garantir algo de sua conveniência, como se isso fosse igual a evitar um prejuízo.

16. Evidentemente, tal autorização equivaleria ao reconhecimento de um direito de ação perante o TCU, para assegurar a satisfação de uma hipotética prerrogativa negada pela entidade de origem, representando um avanço indevido nas atribuições que são próprias do Poder Judiciário.

17. Não é demais lembrar que a intervenção de particulares nos processos do TCU se dá exclusivamente como fenômeno derivado do direito de defesa, objetivando a preservação de situação jurídica já constituída, o que, aliás, tem lugar em qualquer processo, independentemente da natureza da jurisdição.

18. Portanto, nos processos do TCU, não há espaço para a participação de terceiro cuja pretensão seja a de obter a satisfação de direito subjetivo – seara exclusiva do Poder Judiciário, como visto –, mas apenas de conservar os que já tem reconhecidos.

19. Para finalizar, reporto-me ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado nos autos do Mandado de Segurança 24.510-7/DF, julgado na Sessão Plenária de 19/11/2003, no sentido de que, quando o certame ainda está em curso – que é a atual situação do Pregão Eletrônico 174/2014-AC, apreciado nestes autos –, o licitante não é titular de direito material, pois nenhum bem jurídico se incorporou a seu patrimônio.

20. Como consequência, seu interesse não é jurídico, mas apenas econômico, de modo que não se vislumbra qualquer cerceamento de prerrogativas processuais, pois estas sequer existem na situação específica de licitação em andamento.

21. Ante todo o exposto:

21.1. conheço do expediente em exame como representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

21.2. indefiro o pedido de ingresso nos autos como interessada efetuado pela empresa Claro S/A, com fundamento no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

21.3. determino, com fundamento no art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em sede de medida cautelar, que se abstenha de adotar quaisquer atos decorrentes do Pregão Eletrônico 174/2014-AC, até que este Tribunal delibere, no mérito, a respeito da regularidade dos procedimentos em causa, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992, sob pena de aplicação das sanções previstas em lei;

21.4. determino, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da ECT, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na presente representação, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

21.4.1. ausência de registro, na ata do certame, dos parâmetros norteadores da negociação realizada com a empresa BT Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda., em possível desacordo com os princípios da publicidade e da motivação dos atos administrativos, bem assim com o disposto no art. 24, § 9º, do Decreto 5.450/2005;

21.4.2. diferença entre os preços ofertados na etapa de lances e os valores efetivamente negociados e aceitos pelo pregoeiro, com destaque para o item 1 do certame, cujo valor negociado foi 444,39% maior que aquele oferecido na etapa anterior, em aparente ofensa ao art. 24, §§ 3º e 8º, do Decreto 5.450/2005 e ao art. 41, **caput**, da Lei 8.666/1993, c/c os itens 8.5 e 8.5.1 do edital do Pregão Eletrônico 174/2014-AC;

21.4.3. justificativa para a divisão do objeto licitado (prestação de serviço de telecomunicações) em itens, considerando que os valores obtidos para cada um dos cinco itens ao final da etapa de negociação não guardaram qualquer correlação com aqueles oferecidos pela empresa declarada vencedora durante a fase de lances, sem que essa ocorrência tenha sido objeto de maiores esclarecimentos durante o certame; e

21.5. determino, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da empresa BT Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda. para que, no prazo de 15 (quinze) dias, caso deseje, manifeste-se a respeito dos fatos apontados na presente representação, que noticia possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 174/2014-AC, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, principalmente no tocante aos preços ofertados em cada item do certame e quanto aos ajustes realizados na etapa de negociação com o pregoeiro, por estarem em desacordo com os itens 8.5 e 8.5.1 do edital e com a legislação vigente (art. 24, §§ 3º e 8º, do Decreto 5.450/2005 e art. 41, **caput**, da Lei 8.666/1993).

22. Restituam-se os autos à Selog, para que:

22.1. transmita à entidade representada e à empresa BT Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda. cópia das peças 1 e 6, bem como do presente despacho, para subsidiar a manifestação requerida, alertando-a quanto à possibilidade de o TCU vir a determinar a desconstituição de atos e responsabilizar agentes, caso constatadas irregularidades e essas não sejam devidamente esclarecidas ou justificadas pelos responsáveis, nos termos da legislação aplicável;

22.2. com fulcro no art. 276, § 4º, do Regimento Interno do TCU, considerando a urgência que a matéria requer, encaminhe a presente notificação por correio eletrônico, com confirmação de recebimento, informando à entidade e à empresa em comento que poderão fazer o mesmo com a resposta às oitivas, sem prejuízo de posterior remessa do original em até cinco dias, contados a partir da confirmação do recebimento por este Tribunal; e

22.3. dê continuidade ao exame do feito.

Brasília, em 27 de janeiro de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Comunicação do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti sobre despacho exarado pelo Ministro Benjamin Zymler.

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

Comunico ao Colendo Plenário que, no dia 23 de dezembro de 2014, por meio do despacho que ora faço distribuir a Vossas Excelências, o Ministro Benjamin Zymler concedeu, com base no § 3º do art. 276 do Regimento Interno, MEDIDA CAUTELAR, nos autos do TC nº 029.696/2014-3.

Esse processo cuida de representação formulada pela sociedade empresária PML Engenharia e Arquitetura Ltda., com fundamento no art. 113 da Lei 8.666/1993.

A representante insurgiu-se contra a Concorrência Pública 2/2014, do tipo técnica e preço, promovida pela Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para prestação de serviços de apoio técnico-operacional e gerencial à Hemobras, o que compreende as atividades de gerenciamento, fiscalização de obras, gestão de integração e adequação de projetos das edificações industriais, edificações de utilidades, edificações de recombinantes da BAXTER (inclusive logística e expedição), edificação administrativa e edificações de apoio e suas interligações, nas fases de projeto, obra, montagens, instalações e implantações, situados no Polo Farmacoquímico, em Goiana/PE.

O preço global foi orçado em R$ 74.839.315,69.

Dentre os indícios de irregularidade da licitação, tratados no despacho, figura a adoção de critérios de pontuação que tornam a nota de preço irrisória, pois, dentre os 730 pontos possíveis, apenas 30 referem-se à proposta de preços.

Feitas essas considerações, submeto, com fulcro no art. 54 do Regimento Interno, o referido despacho à apreciação deste Plenário, na forma do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

TCU, Sala das Sessões, 28 de janeiro de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

TC 029.696/2014-3
Natureza: Representação
Unidade Jurisdicionada: Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia.

DESPACHO

Trata-se de representação, com pedido de liminar, formulada pela empresa PML Engenharia e Arquitetura Ltda., com fundamento no art. 113 da Lei 8.666/1993.

A representante insurge-se contra a Concorrência Pública 2/2014, do tipo técnica e preço, promovida pela Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para prestação de serviços de apoio técnico-operacional e gerencial à Hemobras, compreendendo as atividades de gerenciamento, fiscalização de obras, gestão de integração e adequação de projetos das edificações industriais, edificações de utilidades, edificações de recombinantes da BAXTER (inclusive logística e expedição), edificação administrativa e edificações de apoio e suas interligações, nas fases de projeto, obra, montagens, instalações e implantações, situados no Polo Farmacoquímico, em Goiana/PE.

O preço global estimado está orçado em R$ 74.839.315,69.

Em 17.11.2014, determinei fosse realizada a oitiva prévia da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia para se manifestar sobre os pontos objeto da presente representação.

A zelosa Secex/PE promoveu a oitiva (peça 10), da qual constaram os seguintes itens:

a) fixação deficiente de regras no edital desse certame, item "4.4", eis que não foram estabelecidos suficientemente os critérios para a gradação das notas dos quesitos das propostas técnicas, considerando que não há definição do que se espera em cada um dos aspectos analisados (coerência, clareza, objetividade, inovação, grau de abordagem, apresentação e inter-relacionamento entre atividades), bem como o detalhamento de como se daria o enquadramento nos níveis de abordagem (não abordado, insuficiente, regular, atende satisfatoriamente e atende plenamente), conferem elevada carga de subjetividade aos avaliadores, possibilita eventual direcionamento na contratação e a não seleção da proposta mais vantajosa, materializada em desclassificações indevidas e atribuições de notas sem fundamento, além de contrariar os princípios da isonomia, da igualdade e do julgamento objetivo e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 769/2013-TCU-Plenário e 332/2003-2ª Câmara;

b) exigência editalícia do item "4.4 b", Capacidade e Experiência Técnica da Empresa, utilizado para o julgamento das propostas técnicas, que especifica que os atestados apresentados sejam de obras industriais farmacêuticas, caracteriza restrição à liberdade de participação na licitação e afronta ao princípio constitucional da isonomia e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.226/2012-Plenário;

c) a imposição de apresentação de número mínimo e certo de atestados de capacitação técnica a qual configura-se como ato irregular, restringe o caráter competitivo do certame e afronta a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.120/2010-TCU-Plenário, 1.593/2010-TCU-2ª Câmara, 1.921/2010-TCU-Plenário, 597/2008-TCU-Plenário 2.882/2008-TCU-Plenário, 3.638/2008-TCU-2ª Câmara, 2.462/2007-TCU-Plenário e 571/2006-TCU-2ª Câmara)."

No tocante aos critérios de julgamento das propostas técnicas, a instrução entendeu, com espeque no Acórdão 1542/2012-Plenário, não ser possível eliminar todo o grau de subjetividade do julgamento. Contudo, o controle da lisura do julgamento seria possível por meio da motivação do julgador.

Assim, a adoção de quesitos técnicos em cinco níveis de abordagem ("*não abordado*" - 0% da nota de cada quesito; "*insuficiente*" - 25% da nota de cada quesito; "*regular*" - 50% da nota de cada quesito; "*atende satisfatoriamente*" - 75% da nota de cada quesito; "*atende plenamente*" - 100% da nota de cada quesito) poderiam ser aceitos pelo TCU.

No tocante à desclassificação da licitante que não logre apresentar todos os sete tipos atestados exigidos no subitem 19.1.1, "B", do Anexo I (fls. 63/64 da peça 3), que trata do julgamento das propostas técnicas, a unidade técnica entendeu que a especificidade do objeto (fiscalização e gerenciamento das obras de construção da primeira fábrica de hemoderivados do País) justificaria a exigência consignada no edital.

Em conclusão, a unidade técnica formulou a seguinte proposta de encaminhamento:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela Empresa PML Engenharia e

Arquitetura Ltda. (CNPJ: 02.611.505/0001-18), tendo em vista a inexistência de pressuposto necessário para adoção da referida medida, previstos no art. 276 do Regimento Interno-TCU;

c) considerar improcedente a representação formulada pela Empresa PML Engenharia e Arquitetura Ltda.;

d) "*recomendar à Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) para que adote medidas necessárias para garantir que tanto a sua Comissão Técnica de Julgamento, bem como a Comissão Especial de Licitação fundamentem adequadamente suas avaliações e as deixem consignadas nos autos, não se limitando a meramente expressar um dos conceitos atribuídos aos itens da avaliação dos quesitos conhecimento do problema e plano de trabalho apresentados pelos licitantes, nos termos do item 12.3.1.1 do edital;*"

Todavia, além dos pontos objetos da oitiva, sobre os quais me manifestarei posteriormente, há indícios de irregularidade da licitação que requerem a concessão de medida cautelar **inaudita altera pars**, haja vista que se iniciou a fase de julgamento das propostas técnicas no dia 18 do presente mês, segundo informado pela Secex/PE.

A despeito de se tratar de concorrência do tipo técnica e preço, a nota atribuída a este último é irrisória em face da pontuação global.

Explico. O peso da proposta técnica é de 70%, e o da proposta de preço, 30% (item 4.6 do Anexo I, fl. 21 da peça 3).

Contudo, são distribuídos 100 pontos para a proposta técnica (conhecimento do problema, 30 pontos; capacidade e experiência, 20 pontos; plano de trabalho, 30 pontos; equipe técnica, 20 pontos), ao passo que a proposta de preço está limitada a 10 pontos.

Multiplicadas as notas máximas pelos respectivos pesos, verifica-se que serão distribuídos 700 pontos para a proposta técnica e apenas 30 pontos para a proposta de preço.

Além de disso, a nota da proposta de preço não beneficia a licitante que tenha cotado preço abaixo do preço médio apurado entre o orçamento da administração e a média das propostas.

A nota de preço (NP) é dada pela equação NP = 10 x P1/P2, sendo P1 a média entre o orçamento da Hemobras e os preços ofertados.

Ocorre que, consoante disposto no subitem 4.5 do Anexo I (fl. 21 da peça 3), o valor máximo da relação P1/P2 é de 1 inteiro.

Ou seja, para fins de pontuação de preço, torna-se totalmente irrelevante que a proposta de preço esteja abaixo da média das propostas das demais licitantes. Essa matéria, especificamente, já foi abordado pelo TCU no Acórdão 1891/2006-Plenário (rel. Ministro Ubiratan Aguiar), que tratava de Levantamento de Auditoria em obras do aeroporto de Florianópolis/SC.

Em diversas oportunidades o TCU já se manifestou sobre a necessidade de conferir o mínimo de relevância às notas de preço nas licitações tipo técnica e preço. Nesse sentido, cito o Acórdão 2063/2006-Plenário (de minha relatoria), relativo ao Levantamento de Auditoria efetuado nas obras do aeroporto de Macapá/AM, e o Acórdão 2909/2012-Plenário (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman), relativo à Auditoria realizada nas obras de implantação da Ferrovia Norte-Sul, no trecho compreendido entre Rio Verde/GO e Estrela do Oeste/SP.

Ademais, observo que existe contrato firmado com a sociedade empresária Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. (Contrato 35/2011), cujo objeto é a prestação de serviços de gerenciamento da 1ª e 2ª etapas da obra de implantação da fábrica, no valor de R$ 22.934,000,00.

A Concorrência Pública 2/2014 visa à contratação de objeto semelhante, mas não se sabe para que fase do empreendimento e nem o porquê da diferença significativa entre o valor daquele contrato e o orçamento da concorrência que ora se examina (R$ 74.839.315,69 – subitem 20.1 do Anexo I, fl. 39 da peça 3).

Assim sendo, entendo pertinente que se solicite da Hemobras esclarecimentos quanto ao valor orçado, em especial em face do valor da obra de construção da fábrica de hemoderivados, que, segundo consta do TC 001.220/2014-4 (Acórdão 2048/2014, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), montam a R$ 540 milhões.

Deverá ser esclarecido pela entidade i) se existe sobreposição entre o objeto da presente licitação e do Contrato 35/2011; ii) o porquê da diferença o valor do orçamento da Concorrência Pública 2/2014 e do Contrato 35/2011; iii) o andamento e o percentual de execução físico-financeira do Contrato 35/2011.

Observo que a concorrência objeto desta representação não contém exigência de pontuação técnica mínima para fins de desclassificação de proposta, como previsto no inciso II do § 1º do art. 46 da Lei 8.666/1993. Ao invés disso, o edital optou por desclassificar a licitante que não lograsse apresentar todos os atestados mencionados no subitem 4.4, "b" do Anexo I (relativa à capacidade e experiência técnica da empresa) sendo que, no mais das vezes, a nota total de cada item avaliado será obtida mediante a apresentação de um único atestado.

Por fim, merece ser esclarecido pela Hemobras a razão da fixação do prazo de 60 meses prorrogáveis (item 5 do Anexo I, fl. 22 da peça 3), uma vez que se trata de contrato de escopo, ou seja, o objeto do contrato está intrinsicamente relacionado à duração das obras de construção da fábrica de hemoderivados.

Ante o exposto e configurado o **fumus boni iuris** (estabelecimento de critérios que tornam irrisória a proposta de preço e estabelecimento de critério que limita a nota da proposta de preço a um valor máximo, de modo a tornar indistintas as propostas das licitantes) e o **periculum in mora** (haja vista ter sido iniciada a fase de julgamento das notas técnicas), concedo medida cautelar para a suspensão dos atos relativos à Concorrência Pública 2/2014.

Encaminhem-se os autos à Secex/PE para adoção das medidas cabíveis e a realização da oitiva da entidade, nos termos do § 3º do art. 276 do Regimento Interno.

Gabinete do relator, 23 de dezembro de 2014.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, comunico a este Plenário que, no dia 26/1/2015, proferi despacho nos autos do TC 034.285/2014-8, concedendo medida cautelar no sentido de suspender os atos resultantes do Contrato nº 324/2014, firmado pelo Município de Itarana/ES com a empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME, a partir da Tomada de Preços nº 6/2014, cujo objeto consiste na reconstrução de pontes, no valor global de R$ 596.981,81, com recursos do Ministério da Integração Nacional.

A concessão da cautelar teve por base o parecer circunstanciado da Secex/ES, que chamou a atenção para as dúvidas sobre a real capacidade operacional e a regular situação econômica e financeira da aludida empresa, declarada vencedora em procedimentos licitatórios envolvendo objetos financiados com recursos públicos federais em outros municípios do Estado do Espírito Santo, destacando-se que, apesar de cientificado da concessão de medida cautelar suspendendo a Concorrência nº 6/2014, realizada pelo Município de Piúma/ES, com os mesmos vícios, o Município

de Itarana/ES deu continuidade à Tomada de Preços nº 6/2014, publicando no DOU de 9/1/2015 o aviso de homologação e o consequente extrato do Contrato nº 324/2014.

No despacho, determinei, ainda, que fosse realizada a oitiva do município quanto aos fatos narrados na presente representação e quanto à continuação do procedimento licitatório, a despeito de a municipalidade ter sido notificada sobre a tramitação deste feito em que é investigada a real capacidade operacional e a regular situação econômica financeira da contratada.

Enfim, na mesma oportunidade, determinei que fosse dada ciência desta deliberação ao Município de Itarana/ES e à aludida empresa, bem assim ao Ministério da Integração Nacional.

Submeto, pois, à apreciação deste Colegiado o referido despacho, cuja cópia fiz distribuir previamente junto com a presente comunicação.

TCU, 28 de janeiro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

TC 034.285/2014-8
Natureza: Representação.
Unidades Jurisdicionadas: Município de Itarana/ES; Município de Piúma/ES.
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

DESPACHO

Inicialmente, registro que atuo no presente processo em razão de sorteio realizado com fundamento no art. 29 da Resolução TCU nº 175, de 25 de maio de 2005, c/c o art. 159, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista o afastamento legal do então Relator, o nobre Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

2. Trata-se de representação formulada pela Secex/ES em face de suspeitas acerca da real capacidade operacional e da regular situação econômica e financeira da empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME, declarada vencedora de procedimentos licitatórios envolvendo objetos financiados com recursos públicos federais, dentre eles a Concorrência nº 6/2014, realizada pelo Município de Piúma/ES, e a Tomada de Preços nº 6/2014, promovida pelo Município de Itarana/ES.

3. Em 22/12/2014, o nobre Ministro Aroldo Cedraz, no exercício da presidência do Tribunal e atuando nos autos com fulcro no art. 28, inciso XVI, do RITCU, determinou ao Município de Piúma/ES, nos termos do art. 250, inciso V, do RITCU, a suspensão cautelar da Concorrência nº 6/2014 e do contrato porventura assinado com a aludida empresa, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas na presente representação, além da oitiva do município e da P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME sobre os seguintes fatos (Peça nº 22):

a) apresentação pela empresa P.S. Amorim Construtora Ltda. – ME de balanço analítico e demais demonstrações contábeis que não comprovam sua real capacidade financeira, indicando, ao revés, que desde o início de sua constituição não assumiu a execução de obras e serviços de engenharia para particulares ou para órgãos da administração pública, não possuindo aptidão operacional para execução do objeto licitado;

b) inexistência de ativo imobilizado (maquinário, instalações etc.) ou da efetivação de dispêndios com pessoal, além da falta de registros de empregados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais), desde a sua constituição (29/1/2010);

c) suspeita quanto à efetiva integralização de capital, no aporte de RS 760.000,00, em dinheiro, em 27/5/2014, quando dispunha de capital de apenas RS 40.000,00, próxima ao início da participação da empresa em licitações públicas; e

d) o endereço registrado no contrato social como sendo o da sede da empresa sediaria uma residência de dois andares que abrigaria um centro de formação de condutores (autoescola).

4. Na mesma assentada, consoante proposto pela Secex/ES, foi determinado o envio de cópia do aludido despacho e da instrução da unidade técnica ao Município de Itarana/ES, a fim de que tomasse ciência dos fatos envolvendo a aludida empresa, que participava da Tomada de Preços nº 6/2014, em andamento naquela municipalidade (Peças nºs 25, 30 e 36).

5. Ocorre que, a partir de acompanhamento realizado pela Secex/ES, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Itarana/ES publicou, no Diário Oficial da União de 9/1/2015 (Peça nº 32), o aviso de homologação da Tomada de Preços nº 6/2014, destinado à contratação de empresa especializada para a reconstrução de pontes, no valor global total de R$ 596.981,81, com recursos do Ministério da Integração Nacional, em favor da P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME, bem como o consequente extrato do Contrato nº 324/2014, firmado com a aludida empresa.

6. Em consequência, o auditor federal da Secex/ES lançou a instrução à Peça nº 33, que contou com o aval da dirigente substituta da unidade técnica, propondo o seguinte encaminhamento:

"(...) *considerando a identidade dos documentos de habilitação apresentados pela empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME num e noutro procedimentos (peças 9 a 12 em confronto com a peça 13);*

considerando, em decorrência, que todas as premissas de fato e, como consequência, todos os fundamentos constantes do despacho que concedeu medida cautelar para suspensão da Concorrência 6/2014 do Município de Piúma (item 5, 'a' a 'f', peça 22, p. 1-2) são aplicáveis ao certame recentemente concluído (Tomada de Preços nº 6/2014 – Itarana/ES);

considerando a agravante de conduta decorrente do fato de que a administração municipal de Itarana/ES tinha plena ciência de que estaria tramitando neste Tribunal processo em que se discute a legalidade da participação (habilitação) da referida empresa (peças 25 e 30);

considerando a perspectiva de riscos futuros de paralisação do contrato por abandono e/ou dificuldades financeiras por parte da contratada, acaso se confirmem as irregularidades, consignados no item 11 do despacho de Sua Excelência para justificar a presença do requisito do ***periculum in mora****, os quais se amoldam à nova situação apurada;*

Considerando a necessidade de uniformidade no tratamento de situações de natureza idêntica;

submete-se, com a devida urgência que o caso requer, o presente feito à consideração superior propondo:

a) determinar cautelarmente, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, ao Município de Itarana que se abstenha de emitir ordem de início dos serviços relacionada ao Contrato n. 324/2014, recentemente assinado com a empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME para execução dos serviços de reconstrução de pontes em diversas localidades do município, objeto a ser custeado com recursos oriundos do Ministério da Integração Nacional, através da Portaria nº 136/2014, ou, se já emitida, de adotar qualquer outra medida visando dar concretude ao negócio celebrado, até que o Tribunal decida acerca do mérito das questões versadas na presente representação;

b) determinar, com fundamento no art. 276, § 3º, do RITCU, a oitiva do Município de Itarana/ES para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se:

b.1) acerca da ultimação do procedimento licitatório da Tomada de Preços nº 6/2014 e a assinatura de contrato com a empresa declarada vencedora a despeito da tramitação deste feito em que é investigada a real capacidade operacional e a regular situação econômica financeira da contratada;

b.2) quanto aos fatos arrolados no item 13, 'a' a 'd' do despacho proferido pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz (peça 22, p. 3); e

c) encaminhar cópia do despacho que vier a ser proferido, acompanhado desta instrução, ao Município de Itarana/ES e à empresa envolvida".

7. Presentes os mesmos fundamentos, de fato e de direito, que levaram à concessão da medida cautelar constante da Peça nº 22, em especial, o risco de suspensão ou de invalidação do contrato assinado com a aludida empresa, em caso de confirmação das irregularidades, bem como do possível prejuízo ao erário decorrente de paralisação das obras, por abandono e/ou dificuldades financeiras por parte da contratada, julgo presentes os pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora para a concessão da medida acautelatória ora alvitrada pela unidade técnica.

8. Diante do exposto, defiro, com fundamento no art. 276, **caput**, do RITCU, a adoção de medida cautelar, determinando ao Município de Itarana/ES que se abstenha de emitir ordem de início dos serviços relativa ao Contrato nº 324/2014, recentemente assinado com a empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME para execução dos serviços de reconstrução de pontes em diversas localidades do município, objeto a ser custeado com recursos oriundos do Ministério da Integração Nacional, autorizado através da Portaria nº 136/2014, ou, se já emitida a ordem de serviço, que se abstenha de adotar qualquer outra medida visando dar concretude ao negócio celebrado, até que o Tribunal decida acerca do mérito das questões noticiadas na presente representação.

9. Além disso, e considerando que já fora promovida a oitiva da empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME, determino, com fundamento no art. 276, § 3º, do RITCU, a oitiva do Município de Itarana/ES para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se:

a) acerca da continuação do procedimento licitatório da Tomada de Preços nº 6/2014 e a assinatura de contrato com a empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME a despeito de a municipalidade ter sido notificada sobre a tramitação deste feito em que é investigada a real capacidade operacional e a regular situação econômica financeira da contratada; e

b) quanto aos fatos arrolados nos itens 3-a a 3-d do presente despacho.

Restituo, assim, os autos à Secex/ES, determinando que dê continuidade ao feito, incluindo o exame da documentação acostada pela empresa P. S. Amorim Construtora Ltda. – ME às Peças nºs 43 a 51, e, ainda, que envie cópia do presente despacho, acompanhado da instrução à Peça nº 33 dos autos, ao Município de Itarana/ES e à aludida empresa, bem como ao Ministério da Integração Nacional, para conhecimento.

Brasília/DF, 26 de janeiro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ANEXO III DA ATA Nº 2, DE 28 DE JANEIRO DE 2015
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 86 a 114, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 033.019/2014-2 [Apenso: TC 029.726/2014-0]
Natureza(s): Desestatização
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres
Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Ministério dos Transportes - MT (37.115.342/0001-67)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO DE RODOVIA. TRECHO DA BR-101/RJ. PONTE RIO-NITERÓI. INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 46/2004. 1º ESTÁGIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de acompanhamento da concessão de trecho da BR-101/RJ, atinente à Ponte Presidente Costa e Silva, também denominada de "Ponte Rio-Niterói", e demais intervenções viárias ancilares, sob a condução da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

A instrução do feito coube inicialmente à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes - SefidTransporte e, posteriormente, à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária - SeinfraRodovia, cuja última manifestação (peça 50) adoto como Relatório, *in verbis*:

"**HISTÓRICO**

2. Considerando o iminente término do contrato em vigor, o Ministério dos Transportes publicou o Edital de Chamamento Público 1/2014, em 29/01/2014, para elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) para concessão da Ponte Rio-Niterói. Por meio da Portaria-MT 52, de 26 de fevereiro de 2014, aquela Pasta autorizou doze empresas a desenvolver estudos técnicos relativos à concessão da ponte em epígrafe.

3. Dessas doze empresas, quatro receberam o Termo de Autorização da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes do Ministério dos Transportes, a saber: 1) CCR S.A.; 2) EGP – Empresa Global de Projetos Ltda.; 3) Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A. – Invepar; e 4) Planos Engenharia S/S Ltda. Ainda assim, apenas duas interessadas – a CCR S.A. e a Planos Engenharia S/S Ltda. – apresentaram estudos ao fim do prazo estipulado para tanto. A Comissão de Seleção instituída para análise dos estudos apresentados houve por bem acolher, com adaptações, os estudos da CCR S.A., atual incumbente da exploração da Ponte Rio-Niterói.

4. Em 28 de novembro de 2014, a aludida agência protocolizou o Ofício 1.064/2014/DG/ ANTT (peça 1), de mesma data, o qual encaminha o Memorando 1.642/2014/SUINF/ANTT, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) e minuta dos instrumentos jurídicos (edital, contrato etc.) relativos à concessão em epígrafe. Em 4 de dezembro de 2014 veio o Ofício 1.079/2014/DG/ANTT (peça 18), acompanhado do ato de aprovação do Plano de Outorga da ponte.

5. As diligências expedidas por esta unidade técnica via Ofícios 624 e 645/2014-TCU-SefidTransporte (peças 24 e 30) foram devidamente respondidas por Ofícios da ANTT 1.113/2014 (peça 31) e por diversos e-mails e reuniões técnicas.

6. Ademais, realizaram-se reuniões entre representantes da ANTT e desta Unidade Especializada em 28 de novembro de 2014, logo após o protocolo do EVTEA, em 16 de dezembro de 2014 (discussão da primeira diligência), 22 de dezembro de 2014 (apresentação das conclusões parciais deste acompanhamento), além de outras em 5 e 6 de janeiro de 2015, estas com o fito de se discutirem ajustes finais nos estudos de viabilidade.

7. O vertente feito orienta-se pelo art. 3º da Instrução Normativa IN-TCU 46/2004, guiando-se igualmente pelas diretrizes (escopo e metodologia) traçadas em sede do TC 029.726/2014-0 (levantamento dedicado a planejar a presente fiscalização). Assim, a fase de execução da presente fiscalização compreende: 1) verificações preliminares; 2) aplicação dos procedimentos especificados na fase de planejamento; e 3) composição da Matriz de Achados.

VISÃO GERAL

8. As principais características físicas das Ponte Rio-Niterói encontram-se indicadas na Tabela 1:

Tabela 1 – Principais características físicas da Ponte Rio-Niterói

Item	Característica
Extensão da ponte (exceto acessos)	13,4 km.
Extensão sobre a Baía de Guanabara	aprox. 65% (8,7 km)
Extensão dos acessos existentes	10 km
Extensão do vão livre em viga reta	300 m
Altura máxima	72 m
Largura mínima	300 m
Praças de pedágio	1 (km 322,2)
Início da construção	Janeiro de 1969
Início da operação	Março de 1974
Pistas de rolamento	8 (4 por sentido)

Fonte: documento "Produto 3 – Tomo I – Cadastro Geral da Rodovia".

9. A organização do processo concessório da Ponte Rio-Niterói encontra-se estruturado de acordo com os atos estampados na Tabela 2:

Tabela 2 – Principais aspectos institucionais da nova concessão da Ponte Rio-Niterói

Etapa	Data/Ato/Responsável
Inclusão no PND	Decreto 2.444/1997, art. 2º, inciso IV.
Resolução do CND	n.d.
Chamamento Público	Edital de Chamamento Público 1/2014, publicado em 29/1/2014
Audiência Pública	Contribuições recebidas entre 10/10/20014 a 24/10/214. Sessões presenciais em 15/10 (Rio de Janeiro) e 17/10 (Brasília).
Responsabilidade pela concessão	ANTT, seguindo política formulada pelo Ministério dos Transportes (art. 26, VI, da Lei 10.233/2003 c/c art. 3º do Decreto 2.444/1997)
Aprovação do Plano de Outorga	1º de dezembro de 2014.

Fonte: documentos remetidos pelos Ofícios ANTT 1.064 (peça 1) e 1.079/2014 (peça 18).

10. Quanto aos aspectos econômico-financeiros do projeto, a planilha "Modelo Econômico-Financeiro – PRN.xlsx" apresenta os valores relacionados na Tabela 3:

Tabela 3 – Premissas da concessão da Ponte Rio-Niterói

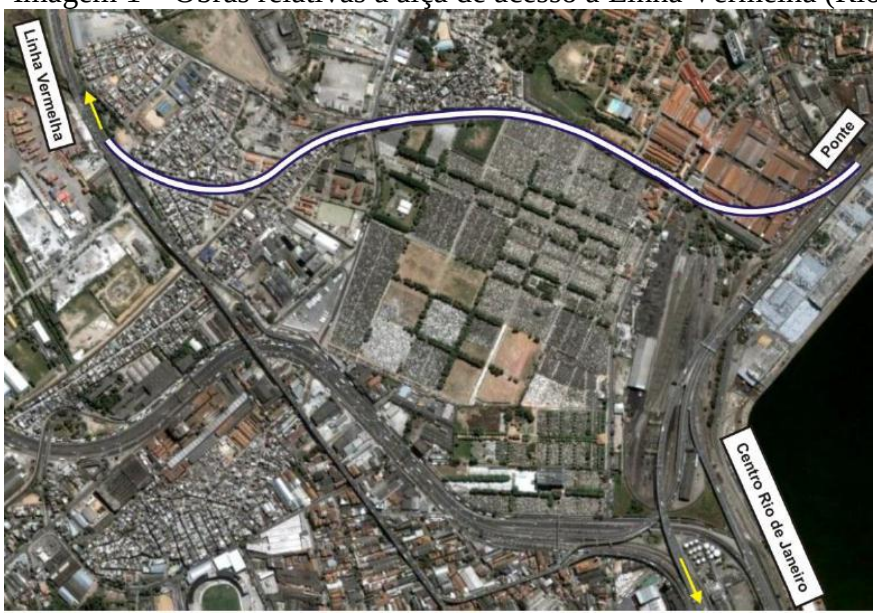
Item	Informações preliminares
Receitas	
Tarifa básica de pedágio (TBP) - EVTEA entregue originalmente	R$ 5,70 (planilha "Modelo Econômico-Financeiro – PRN", aba "Painel de Controle", célula F11
Tarifa básica de pedágio (TBP) - ajustado durante análise	R$ 5,39 (peça 43)
Receita tarifária total - EVTEA entregue originalmente	R$ 5,620 bilhões (corrente) R$ 2,389 bilhões (constante)
Receita tarifária total - ajustado durante análise	R$ 5,308 bilhões (corrente) R$ 2,256 bilhões (constante)
Custos	
Investimento total	R$ 2,190 bilhões (corrente). R$ 1,182 bilhões (constante).
Despesa operacional total	R$ 2,357 bilhões (corrente). R$ 1,029 bilhões (constante).
Demais premissas	
TIR desalavancada (WACC)	7,2% a.a.

Item	Informações preliminares
Garantia do contrato	Até o 5º ano: 5% do Valor Presente Líquido da Receita Bruta Total prevista. Após o 5º ano: 2,5% do Valor Presente Líquido da Receita Bruta Total prevista.
Prazo de concessão	30 anos
Payback - EVTEA entregue originalmente	16 anos
Payback – ajustado durante análise	18 anos
Financiamento	
Fonte de financiamento	BNDES (Finem)
% de financiamento	40,5% dos investimentos
Custo financeiro	70% TJLP, 30% Selic
Taxa básica	1,5% a.a.
Taxa de risco de crédito	2,06% a.a.
Carência	5 anos (principal) 20 meses (juros)
Prazo total de financiamento	12 anos (inclui carência)

Fonte: planilha "Modelo Econômico-Financeiro – PRN.xlsx", pastas "Painel de Controle" e "Financiamento".

11. As principais obras de melhoria previstas para a concessão consistem em: 1) alça de acesso à Linha Vermelha, no Rio de Janeiro; 2) "mergulhão" (i.e. passagem subterrânea) na Praça Renascença, em Niterói; e 3) Avenida Portuária, para acesso à Avenida Brasil, no Rio de Janeiro (inclusão no projeto não definitiva), representadas, respectivamente, nas Imagens 1, 2 e 3:

Imagem 1 – Obras relativas à alça de acesso à Linha Vermelha (Rio de Janeiro)

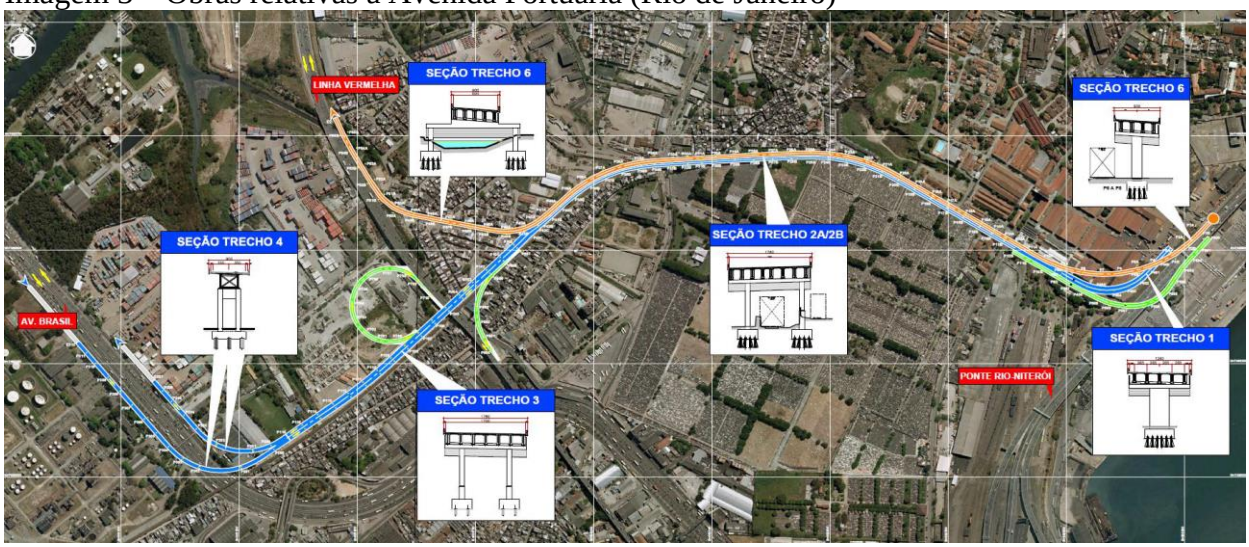


Fonte: arquivo "apresentação_-_ap_12_e_13.2014_-_ponte.pdf".

Imagem 2 – Obras relativas ao Mergulhão na Praça Renascença (Rio de Janeiro)

Fonte: documento "P2, T5 – Melhorias.pdf".

Imagem 3 – Obras relativas à Avenida Portuária (Rio de Janeiro)



Fonte: arquivo "apresentação_-_ap_12_e_13.2014_-_ponte.pdf".

Observação: O traçado indicado em laranja é a obra de melhoria alça de acesso à Linha Vermelha. Já os traçados em azul e verde são as obras da Avenida Portuária.

12. As principais características dessas três intervenções viárias encontram-se resumidas na Tabela 4:

Tabela 4 – Identificação de riscos – planejamento da concessão da Ponte Rio-Niterói

Item	**Acesso à Linha Vermelha**	**Mergulhão**	**Avenida Portuária**
Extensão	2,5 km	-	não disponível[1]
Investimentos previstos[2]	R$ 181 milhões	R$ 57 milhões	R$ 190 milhões
Prazo para conclusão	3 anos	2 anos	5 anos

[1] - Não há projeto elaborado para a Avenida Portuária.

[2] - Conforme EVTEA entregue inicialmente.

Fonte e método: documentos remetidos pelos Ofícios ANTT 1.064 (peça 1) e 1.079/2014 (peça 18).

13. Outras obras de menor impacto e materialidade incluem o alargamento das rampas N4 e N12 e a implantação de passeios nas rampas N11 e N12, além da implantação de retorno na baia existente na altura da Ilha do Caju e de passarela para pedestres na Ilha Mocanguê.

14. A inclusão de intervenções viárias ancilares à Ponte Rio-Niterói, fomentando a trafegabilidade naquela obra-de-arte especial, constitui **medida consentânea às melhores práticas**, eis que leva em conta a contextualização do trecho no corredor de transporte a que pertence. Sobre o tema, assim disserta o Asian Development Bank:

> The final contract form is **corridor management**. This represents a combination of the operate and maintain (or ROT) and BOT contracts. The private sector takes responsibility for a road corridor or a defined part of the road network. He is required to operate and maintain these existing facilities and expand capacity as defined by government (widening or constructing new links).
>
> This approach allows government to pass responsibility for the management and capacity expansion of whole corridors or areas of the road network to the private sector. The contractor may be given incentive payments on achieving performance standards (e.g., a reduction of accidents, or minimizing lane closures as in the UK DBFO); and be required to pay penalties where agreed performance is not achieved.
>
> These latter contract forms allow government to transfer many risks to the private sector, while gaining a road which it has [been] planned for the national network. (Asian Development Bank. *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure*. Manilla: ADB, 2000. p. 62. Grifado no original).

VERIFICAÇÕES PRELIMINARES

15. A conferência dos aspectos formais do projeto compreende três pontos, a saber: 1) a tempestividade do envio dos documentos; 2) a completude da documentação; e 3) a integridade das planilhas eletrônicas demonstrativas da viabilidade do empreendimento.

16. Quanto à tempestividade, nota-se que o art. 4º, inciso I, da IN-TCU 46/2004 estipula que a remessa dos documentos para exame do TCU deverá observar a antecedência de "quarenta e cinco dias, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação". Tendo em conta que o citado instrumento convocatório não foi publicado até o momento, cumpre considerar que a entrega do EVTEA e demais documentos foi realizada com antecedência.

17. Quanto à completude, vislumbra-se que os documentos remetidos pela ANTT incluem EVTEA composto por sete peças (Produto 2: Estudos de Tráfego; Produto 3: Estudos de Engenharia; Produto 3 - Tomo I: Cadastro Geral de Rodovia; Produto 3 - Tomo II: Estudos Ambientais; Produto 3 - Tomo III: Modelo Operacional; Produto 3 - Tomo IV: Programa de Conservação/Manutenção Periódica; Produto 3 - Tomo V: Melhorias e Ampliações; Produto 4: Estudos Econômico-Financeiros; Produto 5: Relatório Executivo; Produto 6: Edital e Contrato de Concessão; Produto 7: Programa de Exploração da Rodovia - PER).

18. Ademais, em diretório denominado "MEF", foram aviadas planilhas eletrônicas ("Modelo Econômico-Financeiro – PRN.xlsx", "Modelo Operacional – PRN.xlsx), habilitadas para funções do tipo macro, bem assim minutas do Edital e de seus anexos, inclusive do instrumento contratual e do Plano de Exploração da Rodovia.

19. Preceitua o art. 3º da IN-TCU 46/2004 que a fiscalização concomitante dos processos concessórios compreende a análise dos documentos ali previstos. Considerando aquele rol, a Tabela 5 relaciona cada peça a sua respectiva presença entre os documentos encaminhados pelo Ofício 1.064/2014/DG/ ANTT (peça 1):

Tabela 5 – Documentos exigidos pela IN-TCU 46/2004 – Verificação de completude

Documento exigidos pela IN-TCU 46/2004	**Peça apresentada**
a) ato justificativo quanto à conveniência da outorga da concessão, em que esteja caracterizado o objeto, a área e o prazo, bem como informação quanto ao	Produto 5 – Relatório Executivo.pdf"

Documento exigidos pela IN-TCU 46/2004	Peça apresentada
caráter de exclusividade da concessão, como estabelece o art. 5º c/c o art. 16 da Lei n.º 8.987, de 1995.	(peça 8)
b) comprovante de que o objeto licitado foi incluído no plano de outorgas previsto no inciso III do art. 24 da Lei nº 10.233, de 2001;	"PO Ponte.pdf" (peça 15)
c) estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, contendo, entre outras informações que o gestor do processo julgue necessárias, as seguintes:	Produtos 2 a 5 (Estudos de Tráfego, de Engenharia, Econômico-Financeiros e Relatório Executivo)
1. objeto, área e prazo da concessão;	Produto 5 – "Relatório Executivo.pdf" (peça 8)
2. quantificação e localização das praças de pedágio devidamente justificadas;	Produto 4 – "Estudos Econômico-Financeiros.pdf" (peça 7)
3. estudos técnicos estimativos dos índices de fuga e impedância adequadamente fundamentados;	Produto 2 – "Estudos de Tráfego.pdf" (peça 6)
4. estudo específico e fundamentado de estimativa de tráfego para a rodovia ou trecho de rodovia em licitação;	Produto 2 – "Estudos de Tráfego.pdf" (peça 6)
5. orçamento, com data de referência, das obras a realizar **previstas pelo poder concedente** para o objeto a licitar;	Não se prevê a realização de obras pelo poder público durante a concessão
6. custo estimado de prestação dos serviços, incluindo os custos operacionais;	"Modelo Operacional – PRN.xlsx" (peça 45 e outras planilhas não inseridas como peça)
7. projeção das receitas operacionais da concessionária;	"Modelo Econômico-Financeiro–– PRN.xlsx"
8. projeção de ganhos de produtividade, decorrentes de avanço tecnológico, aperfeiçoamento industrial, soluções técnicas inovadoras e soluções/produtos novos;	Cláusula 17.4.6 da minuta contratual (peça 10, p. 30)
9. eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;	Cláusula 18 da minuta contratual (peça 10, p. 31)
10. fluxo de caixa projetado do empreendimento, coerente com o estudo de viabilidade;	"Modelo Econômico-Financeiro - PRN.xlsx"
d) relatório de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;	"P2, T1 - Cadastro Geral da Rodovia.pdf"
e) Programa de Exploração da Rodovia (PER), elaborado pelo poder concedente ou por empresa contratada com essa finalidade, ou outro documento que se destine a delimitar as obras, os investimentos e os serviços a serem realizados pela concessionária durante a execução contratual, acompanhado dos respectivos cronogramas físico-financeiros;	"PER.pdf" (peça 11)

Documento exigidos pela IN-TCU 46/2004	Peça apresentada
f) relatório sintético sobre os estudos de impacto ambiental disponíveis, em que esteja indicada a existência de licenciamento ambiental para a execução das obras previstas, bem como a existência de passivo ambiental no trecho rodoviário a ser licitado e o agente responsável por sua recuperação;	"P2, T2 - Meio Ambiente.pdf"
g) exigências contratuais e legais impostas por organismos internacionais, quando participarem do financiamento do empreendimento;	Não se aplica.
I. edital de licitação elaborado com base nos critérios e nas normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e, em específico, no que prevê o art. 18 da Lei nº 8.987, de 1995, o § 2º do art. 26 e o § 2º do art. 34-A da Lei nº 10.233, de 2001;	"Edital.pdf"[1] (peça 9)
II. anexos do edital de licitação, entre os quais a minuta de contrato de concessão, em que sejam observadas as cláusulas essenciais dos contratos, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.987, de 1995, e dos arts. 35 e 37 da Lei nº 10.233, de 2001;	"Contrato.pdf"[1] (peça 10)
III. justificativa para a escolha do parâmetro ou do indicador a ser utilizado para a aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, previsto no Capítulo IV da Lei nº 8.987, de 1995;	"Anexo 5.pdf" (Fator D) e "Anexo 6.pdf" (Fator C) (peças 12 e 13)
IV. comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como retificações do edital;	Não se aplica[2]
V. impugnações apresentadas contra o edital e análises correspondentes proferidas pela comissão de licitação;	Não se aplica[2]

[1] - Trata-se de minutas, eis que o instrumento convocatório ainda não foi publicado.
[2] - O instrumento editalício ainda não foi publicado.
Fonte: IN-TCU 46/2004.

20. Assim, quanto ao aspecto formal, pode-se considerar que a ANTT expediu ao Tribunal os documentos exigidos pela IN-TCU 46/2004. Por fim, no tocante à integridade das planilhas eletrônicas ofertadas, importa verificar se o arquivo representativo do fluxo de caixa do empreendimento, a que se denominou "Modelo Econômico-Financeiro - PRN.xlsx", apresenta as características definidas pelo Tribunal de Contas em decisões passadas. Nessa esteira de entendimento, a Tabela 6 descreve a aderência das planilhas aos preceitos repassados pelo TCU:

Tabela 6 – Integridade das planilhas eletrônicas – Concessão da Ponte Rio-Niterói

Característica	"Modelo Econômico-Financeiro - PRN.xlsx"
Extensão ".xls" ou posterior ou, ainda, em formato tabular nele conversível.	Adequado
Todas as fórmulas e vínculos abertos ("destravados" à visualização)	Adequado
Planilha não protegida por senha	Adequado
Valores resultantes da aplicação de fórmulas não foram digitados manualmente	Adequado
Caso as planilhas contenham referências externas a outras planilhas ou documentos, esses arquivos eletrônicos também devem estar disponíveis.	Adequado

Fonte: arquivo "Modelo Econômico-Financeiro - PRN.xlsx".

21. No caso em tela, percebe-se que a planilha "Modelo Econômico-Financeiro - PRN.xlsx" mantém vínculo com os arquivos "Produto 3 - Tomo II - Meio Ambiente (Desapropriação) Auxiliar.xlsx", "Produto 3 - Tomo II - Meio Ambiente (Desapropriação).xlsx", "Produto 3 - Tomo III - Monitoração.xlsx"; "Produto 3 - Tomo IV - Manutenção e Conserva - (Itens Omissos).xlsx", "Produto 3 - Tomo IV - Manutenção e Conserva - 30 anos.xlsx", "Produto 3 - Tomo V - Melhorias (Item 2.1.12 - Av. Portuária).xlsx", "Produto 3 - Tomo V - Melhorias (Item 2.1.3 - Linha Vermelha).xlsx";

"Produto 3 - Tomo V - Melhorias (Item 2.1.4 - Mergulhão).xlsx"; "Produto 3 - Tomo V - Melhorias.xlsx"; "Produtos Diversos - Operação Av. Portuária).xlsx" e "Tráfego - PRN.xlsx". Todos esses documentos eletrônicos foram encaminhados pela ANTT quando da entrega dos EVTEAs em apreço.

22. Por meio do Ofício 624/2014-TCU/SefidTransporte (peça 24), questionou-se a agência acerca da inclusão (e posterior exclusão) do efeito inflacionário, ante a desnecessária complexidade assim introduzida nos estudos – tendo em mente que o resultado, em termos de valor presente líquido, resulta inalterado. Em resposta, a agência redarguiu que "A apresentação do fluxo de caixa nominal e real atende a interesse analítico da empresa que desenvolveu os estudos" (peça 23, p. 1), reiterando a consabida equivalência entre o resultado (tarifa-teto de pedágio) dos fluxos em valores normais e reais.

23. Tendo em conta as diversas operações adicionais necessárias ao escrutínio de fluxos deflacionados – e repisando a estrita equivalência entre esses fluxos e aqueles elaborados sem a estimativa de inflação –, propõe-se **recomendar à ANTT que, nas próximas concessões a seu encargo, considere orientar as estruturadoras de projeto a apresentar as planilhas de fluxo de caixa em valores correntes, é dizer, sem a inclusão e posterior exclusão da estimativa de inflação**.

24. Não obstante, conclui-se, das considerações acima, que a documentação trazida pelo Ofício ANTT 1.064/2014, complementado pelo Ofício ANTT 1.079/2014 (aprovação do Plano de Outorga), não apresenta impropriedades formais que pudessem inviabilizar o acompanhamento em apreço.

ANÁLISE - APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DEFINIDOS NA MATRIZ DE PLANEJAMENTO

25. Em prosseguimento à fiscalização delineada no âmbito do TC 029.726/2014-0, os seguintes elementos da concessão da Ponte Rio-Niterói foram examinados: 1) estudos de demanda; 2) despesas operacionais; 3) alocação de riscos; 4) Sistema de reequilíbrio contratual (Fatores C, D, Q e X); 5) Disposições concorrenciais sobre o serviço concedido; 6) Mecanismos de otimização da execução contratual ("gatilho", condicionantes ao início da cobrança de pedágio etc.); 7) Parâmetros de desempenho estruturais; 8) Investimento em manutenção; e 9) Investimento em melhorias.

Estudos de demanda

26. Como primeiro elemento a ser examinado, destaca-se o fato de que os estudos preparatórios foram formulados pela atual incumbente – a CCR S.A. –, a qual ostenta provável interesse em participar da concessão, além de já operar o serviço de transporte por balsa entre os municípios do Rio de Janeiro e Niterói. Assim, mostrou-se necessário à ANTT realizar minuciosa análise dos estudos dos EVTEA entregues, a fim de depurar adequadamente eventuais fatores de direcionamento (requisitos, especificações etc.) que, contrários ao interesse público (i.e. de usuários e contribuintes), favorecessem indevidamente a atual concessionária.

27. Nesse sentido, o documento "Revisão Estudos CCR.pdf" (peça 36) traz a relação das referidas depurações, as quais recaíram inclusive sobre a demanda inicial da concessão, como se lê adiante:

3.6. Tráfego (curva de demanda) – cenários

Da análise da projeção de tráfego da CCR para a nova concessão da Ponte Rio-Niterói, foi observado pontos de inconsistência na modelagem, onde foram alteradas a curva na planilha "Tráfego – PRN.xlsx", nas abas "Cenario C6b aux." e "Cenario C6c aux.".

As alterações realizadas na projeção de tráfego da CCR para a nova concessão da Ponte Rio-Niterói foram as seguintes:

a) alteração do tráfego-base de 2014, uma vez que os volumes inicialmente considerados eram inferiores aos volumes de 2014 e que a tendência dos últimos cinco anos é de crescimento - finalmente foi considerado

dado real de tráfego fornecido pela CCR Ponte referente ao ano de 2013 e aplicada taxa de crescimento 2014/2013 prevista no estudo da CCR (1,13% para todas as categorias) (aba "dados de entrada" C42:C54; deletar tabela A33:B39);

28. Assim, ainda que a agência revele-se, na prática, amplamente dependente de informações prestadas pelas próprias concessionárias, tornou-se possível, no caso do estudo sob análise, tratar de forma razoavelmente crítica os dados recebidos a partir da utilização de dados de tráfego real no ano de 2014.

29. Ademais, quanto ao questionamento encaminhado via Ofício 624/2014-TCU/SefidTransporte (peça 19), a agência informou, durante reunião de 16/12/2014 (peça 20) e mediante Ofício ANTT 1.113/2014, de 19 de dezembro de 2014, (peça 31), que os estudos de campo foram realizados a fim de se conhecer o comportamento provável da demanda – por exemplo, ao se obter os valores da elasticidade-preço do pedágio.

30. Considerando que o valor da futura tarifa de pedágio provavelmente diferirá da atual, e tendo em conta que à concessão serão agregadas novas obras, conclui-se que expectativas adaptativas em relação à demanda do serviço afigurar-se-iam insuficientes para predição do volume de tráfego, justificando a realização da pesquisa de campo – complementar à contagem do tráfego real efetivamente observado – com o intuito de sondar a preferência dos usuários e outras variáveis capazes de moldar a demanda nos períodos vindouros. Nesse sentido, **as estimativas de tráfego contidas no EVTEA, ao partirem das atuais observações de tráfego e ao considerarem o provável impacto de novos fatores intervenientes (e.g. arco metropolitano; metrô entre o Rio de Janeiro e Niterói etc.), podem ser consideradas aceitáveis para balizar as receitas esperadas do empreendimento**.

Despesas operacionais

31. A rubrica "despesas operacionais" integra o escopo da presente fiscalização em virtude da análise de risco desenvolvida no âmbito do TC 029.726/2014-0 (Levantamento sobre a nova concessão da Ponte Rio-Niterói). Naquela oportunidade, a análise de risco efetuada revelou que: a) a estimativa fora provida pela atual concessionária, a qual presumivelmente ostenta interesse em concorrer à nova licitação do serviço; b) o valor da rubrica "mão de obra" (planilha "Modelo Operacional – PRN.xlsx", aba "Resumo Custos e Investimentos", célula D9) assoma a R$ 1,23 bilhões para o período da concessão, montante superior ao consignado em concessões recentes de maior vulto, conforme demonstrado na Tabela 7:

Tabela 7 – Estimativa de despesas com pessoal – comparativo entre concessões recentes

Concessão	Extensão	Data	Vigência	Gastos estimados com pessoal
Ponte Rio-Niterói	13,5 km	2015	30 anos	R$ 1,23 bilhões
BR 153/TO/GO	624,8 km	2014	30 anos	R$ 902,93 milhões
BR 101/BA	772,3 km	2013	30 anos	R$ 929,57 milhões
BR 153/MT	850,9 km	2013	30 anos	R$ 962,34 milhões
BR 101/ES/BA	475,9 km	2011	25 anos	R$ 868,32 milhões

Fonte: arquivo "Modelo Econômico-Financeiro - PRN.xlsx", TC 003.499/2011-1 (BR 101/ES/BA),

32. Investigando a origem da diferença apontada, nota-se que o modelo operacional para dimensionar os gastos administrativos da futura concessionária estima o quantitativo total de pessoal para os primeiros cinco anos em 715 funcionários (englobando desde "aprendizes de serviço administrativo" até o Diretor Presidente), decrescendo esse montante para 703 nos anos restantes (peça 45, p. 3).

33. Todavia, em pesquisa realizada no sítio oficial da ANTT, constatou-se que, segundo os "Relatórios Anuais - Rodovias Federais Concedidas"[1] dos anos de 2011 e de 2012 (peça 44), o número de funcionários mobilizados pela CCR S.A. correspondia a 300 (em 2011) e 342 (em 2012). Esse relatório é uma publicação da ANTT com informações de tráfego, segurança, dados operacionais, entre outros, das concessões de rodovias federias, elaborado anualmente pela agência.

34. Ademais, percebe-se que a estimativa de remuneração desses funcionários também varia em relação às previsões de EVTEAs anteriores (para certos cargos, como o Diretor Presidente, em até 50%, comparando-se com os estudos da BR 101/ES/BA). A fonte primária para essas informações, segundo a própria ANTT, consiste na Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), entidade que reúne, entre outras, a atual incumbente. Mais especificamente, o item 3.4. (Medianas Salariais – ABCR) do documento "Produto 3 – Tomo III – Modelo Operacional" revela que a tabela salarial de pessoal está baseada na mediana Salarial ABCR 2014 Sudeste RJ/ES, data-base março de 2014, com a correção para janeiro 2014 (data-base dos estudos).

35. Outra evidência que corrobora a superestimativa dos custos de mão de obra do EVTEA (incluindo quantidades e salários) é a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, instituída pelo Decreto n. 76.900, de 23/12/75. Dados dessa relação obtidos por meio de sistema corporativo do TCU que importa dados do Ministério do Trabalho indicam que os gastos com mão de obra da concessionária da Ponte RJ-Niterói perfizeram R$ 10,5 milhões em 2013 (peça 48), ante a R$ 21,2 milhões previstos no EVTEA para a despesas com os salários base dos cinco primeiros anos e a R$ 19,8 milhões dos anos restantes (peça 45, p. 3). Em todos os casos não há incidência dos encargos sociais.

36. A exemplo da expressiva diferença no número de funcionários mobilizados no empreendimento (objeto de questionamento via Ofício 624/2014-TCU/SefidTransporte – peça 19), nota-se situação análoga no caso dos veículos envolvidos na operação da concessão. Assim, a planilha eletrônica "Modelo Operacional.xlsx" traz, na aba "Custos Veículos", a estimativa da quantidade desses veículos (entre leves e pesados) como sendo de pelo menos 94 (peça 46). Contudo, o relatório anual já aludido apresenta quantitativo de 47 veículos (peça 44, p. 15).

37. Diante da divergência no dimensionamento da empesa de referência – contrapondo-se as previsões do EVTEA em análise com as informações declaradas pela atual controladora (CCR S.A.) e pelas estimativas contidas em EVTEAs de concessões rodoviárias recentes –, diligenciou-se à ANTT (peça 19, p. 1 e peça) questionando o motivo pelo qual os estudos: a) preveem quantidade equivalente ao dobro de pessoal e de veículos para operacionalização da concessão, comparativamente ao declarado pela atual concessionária nos "Relatórios Anuais - Rodovias Federais Concedidas" relativos anos de 2011 e de 2012; b) utilizam a tabela salarial da ABCR, preterindo-se o uso de informações provenientes de institutos oficiais (ou, ao menos, tradicionais) de pesquisa e contrariando, assim, a recomendação constante do item 9.6.4 do Acórdão 3.349/2012-TCU-Plenário.

38. Em resposta (peça 31, p. 5), a ANTT assere, em síntese, que a atual concessionária pertence ao grupo econômico organizado em "unidades de negócio" ou "braços avançados", compondo-se de diversas empresas (Engelog, Engelogtec, CCR-Actua, etc.). Assim, a estimativa lançada no EVTEA englobaria não apenas os funcionários e veículos vinculados à Sociedade de Propósito Específica encarregada da concessão, mas também os colaboradores e meios de transporte próprios de outras empresas envolvidas na prestação do serviço. Ademais, a previsão contemplaria aumento no número de profissionais necessários às funções operacionais e também às equipes de engenharia, manutenção, eletromecânica e funções administrativas.

39. Examinando os argumentos da entidade reguladora, tem-se que a inclusão de funcionários externos à SPE na estimativa de custos de pessoal não pode ser aceita, eis que subverte as noções de segregação lógica, patrimonial, contábil e jurídica exigidas com a constituição da Sociedade de Propósito Específico para administrar concessões de serviços públicos. Romper com a lógica o art. 20

[1] http://www.antt.gov.br/index.php/content/ view/4983/Relatorios_Anuais___Rodovias_Federais_Concedidas.html

da Lei 8.987/1997 afigura-se involução regulatória injustificável. Quanto aos veículos, a presença de equipamentos de manutenção tampouco justifica o incremento na magnitude verificada. Cumpre ressaltar que a ANTT não acostou aos autos documentação comprobatória de atuação de possíveis "unidades de negócio" ou "braços avançados" externos à SPE. Assim, avalia-se que os argumentos da agência não procedem.

40. Ademais, a planilha representativa dos custos do empreendimento ("Modelo Operacional – PRN.xlsx"; peça 47) já prevê, na aba "Gastos Gerais", matriz "B34:AG47", o dispêndio de R$ 69,8 milhões (R$ 2,3 milhões anuais) a título de "serviços de terceiros", em que se encontram estimativas de gastos com "consultoria fiscal", "gestão de pessoas", "assessoria jurídica", "assessoria contábil", "comunicação e marketing" etc., entre outros serviços creditados pela ANTT às demais componentes da *holding* a que pertence a CCR S.A.. Dessa sorte, considerar tais despesas simultaneamente como gastos de pessoal e gastos com "serviços de terceiros externos à SPE" equivale a indevida dupla contagem.

41. Em reunião ocorrida no dia 06/01/2014, após a equipe de auditoria apresentar a análise acima efetuada, a ANTT reduziu o quantitativo de mão de obra, alterando o custo com despesa de pessoal de R$ 1,23 bilhões para R$ 1,02 bilhões, reduzindo o quantitativo de pessoal inicialmente em torno de 700 para 600 e o de veículos de cerca de 90 para pouco mais de 70 (peça 43, p.2 e peça 49). A ANTT lançou mão de relatório de demonstrações financeiras da atual Concessão da Ponte RJ-Niterói realizado pela Delloite (peça 35). A agência argumenta que esse relatório atestou a presença de 555 funcionários diretos e terceirizados, ao passo que os "Relatórios Anuais - Rodovias Federais Concedidas" relativos aos anos de 2011 e de 2012 não apresentaram todos os funcionários da concessionária (o relatório anual de 2012 previu 342 funcionários). Assim, a agência defende que os dados do relatório de demonstrações financeiras realizados pela Delloite seriam mais adequados.

42. Acontece que o relatório de demonstrações financeiras da atual Concessão da Ponte RJ-Niterói, auditado pela Delloite, embora preveja maior quantitativo de mão de obra quando comparado com os "Relatórios Anuais - Rodovias Federais Concedidas", corrobora a superestimativa dos custos de mão de obra: a demonstração de resultado do exercício findo em 31 de dezembro de 2013 indica que as despesas com mão de obra da parte operacional e da parte administrativa somam R$ 22,19 milhões ao ano (R$ 13,74 milhões + R$ 8,44 milhões), conforme peça 35, p. 10, ante a R$ 42 milhões previstos no EVTEA (planilha "Modelo Operacional – PRN.xlsx", aba "Resumo Custos e Investimentos", vetor D9:AG9; peça 45, p. 1). Valores já considerando os encargos sociais.

43. Ou seja, multiplicando-se R$ 22,19 milhões por 30 anos, chega-se a um montante de R$ 665,91 milhões, praticamente metade do valor proposto para o Edital de Concessão (R$ 1,23 bilhões) e muito abaixo do novo valor corrigido pela ANTT (R$ 1,02 bilhões) – representados todos esses valores em suas expressões correntes e deflacionadas, de modo a possibilitar comparação direta entre si. Dessa forma, avalia-se que há afronta ao princípio constitucional da economicidade, insculpido nos arts. 37 e 70 da Constituições Federal de 1988, exigindo reparação antes que se avance para a fase externa do certame.

44. **Assim, propõe-se determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que antes da publicação do Edital de Concessão da Ponte RJ-Niterói, retifique os custos de mão-de-obra e veículos contidos nas despesas operacionais do EVTEA do empreendimento, à luz de dados de relatórios de auditores independentes sobre demonstrações financeiras e de relatórios anuais, ambos referentes à atual concessão da ponte RJ-Niterói, sem prejuízo de outros dados que julgar cabíveis, em prestígio ao princípio da economicidade insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.**

45. Quanto ao emprego da tabela salarial da ABCR, a agência esclarece que (peça 31, p. 5):

Segundo a CCR, a pesquisa salarial realizada anualmente pela empresa CARREIRA MULLER teve início em 2009 e está em sua 6ª Edição. E um banco de dados de pesquisa de remuneração, benefícios e práticas direcionadas às empresas do setor de concessão de rodovias.

Tem como objetivo disponibilizar informações praticadas no mercado de concessão de rodovias, possibilitando aos participantes acompanharem as evoluções e tendências no segmento e também medirem e avaliarem a competitividade e equilíbrio da remuneração e práticas frente a este segmento.

Visando cobrir as diferenças e características regionais, a pesquisa é regionalizada e tabulada para o mercado de 46 concessionárias.

Para ajuste da base de dados para tabulação da pesquisa, utiliza-se o critério estatístico do desvio-padrão que possibilita avaliar e ajustar a qualidade da amostra, através de corte de informações que possam distorcer os resultados. Usualmente trabalha-se com 1,5 desvios-padrão, que significa trabalhar com 87% a 90% da amostra.

Para ocorrer a tabulação do dado é necessário que cada cargo, após análises e eventuais cortes das distorções, seja obtido através das informações salariais de no mínimo 3 empresas do mercado regional.

Desde a sua implantação, as concessionárias vêm conseguindo através dos dados das pesquisas anuais, uma redução no *turn over* de seus quadros de colaboradores, evitando a migração de funcionários estratégicos para outras concessionárias, pois as eventuais distorções salariais são eliminadas no ato da contratação dos mesmos.

Pelo exposto, e tendo em vista a inexistência de referenciais de preços específicos para o setor de concessões de rodovias, entendemos que a pesquisa salarial da ABCR é representativa do mercado.

46. Sobre o tema, o Acórdão 3.349/2012-TCU-Plenário (TC 002.811/2006-6 – concessão do Trem de Alta Velocidade) reitera a seguinte recomendação à ANTT:

9.6. ratificar os subitens 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3 e 9.5 do Acórdão 1.510/2010-TCU-Plenário, reiterando as seguintes recomendações à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/ o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que estabeleça no edital e na minuta de contrato da concessão do serviço de transporte de passageiros por TAV, conforme art. 25, inciso III, da Lei 10.233/2001:

(...)

9.6.4. por ocasião das futuras concessões, privilegie o uso de informações primárias oriundas de entidades públicas ou de instituições tradicionais de pesquisa, sempre que os dados colimados se afigurem disponíveis por esses meios.

47. Em última análise, conclui-se que adotar como referencial de preço tabela da própria associação das concessionárias não se mostra o mais adequado, visto o potencial interesse da ABCR em superavaliar os custos (inclusive de mão de obra) necessários à operação dos serviços assumidos por suas associadas. Além de incorrer no risco de superestimativa dos custos salariais ao descurar da recomendação acima, a ANTT desconsiderou também a seguinte recomendação do Tribunal, plasmada no item 9.6.2 do Acórdão 1.656/2011-TCU-Plenário (TC 003.499/2011-1 – concessão da BR 101/ES/BA):

9.6. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

(...)

9.6.2. padronize, para efeitos de estimativa de custos operacionais nos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira das outorgas vindouras, a estrutura organizacional paradigmática da empresa concessionária – reputada necessária, suficiente e eficiente –, de forma a conferir maior previsibilidade às referidas estimativas.

48. Nessa esteira de entendimento, diante do agravamento dos riscos que se buscava mitigar com as recomendações acima, mormente a instabilidade na estimativa de custos de mão de obra cada vez mais vultosos, propugna-se **determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que padronize, para efeitos de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), critérios de dimensionamento para a estrutura organizacional (cargos; *turnover*; unidades como presidência, diretorias e gerências etc.) da empresa concessionária – reputada necessária, suficiente e eficiente para prestação dos serviços a serem concedidos, considerando a extensão, complexidade etc. dos trechos rodoviários –, de forma a conferir maior previsibilidade às**

estimativas de despesas operacionais, em conformidade com precedentes desta corte de contas plasmados nos Acórdãos 3.349/2012-TCU-Plenário e 1.656/2011-TCU-Plenário, apresentando ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), normativo ou 'manual' nesse sentido.

49. Cumpre esclarecer que os riscos de possíveis superavaliações nos salários de mão de obra deste empreendimento foram mitigados a partir da proposta de encaminhamento do item anterior.

Alocação de riscos

50. No atinente à alocação de riscos, a ANTT foi indagada, mediante Ofício 624/2014-TCU/SefidTransporte (peça 19 - questões 6 a 14), sobre o motivo pelo qual a subcláusula 20.2.6 da minuta contratual (peça 10, p. 37) alocou ao Poder Concedente o risco da implantação de "novas rotas ou caminhos alternativos rodoviários livres de pagamento de Tarifa de Pedágio, que não existissem e que não estivessem previstos, na data de assinatura do Contrato, nos instrumentos públicos de planejamento governamental ou em outras fontes oficiais públicas".

51. Em síntese, a ANTT redarguiu que: 1) o Poder Público possui maior capacidade para gerenciar o referido risco; 2) o risco em tela assemelha-se ao que a doutrina tradicional em Direito Administrativo denomina "fato do príncipe"; 3) a referida alocação de risco não afronta o disposto no art. 16 da Lei 8.987/1995; 4) o mesmo arranjo foi empregado nos lotes componente da 3ª Etapa, Fase III, do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe); 5) a estipulação daquele risco à concessionária ensejaria sua precificação e consequente cobrança dos usuários, que arcariam com o encargo por conta de uma rota alternativa que talvez não se concretizasse no prazo da concessão.

52. Muito embora não se possa acolher como válido o argumento de que a referida alocação já tenha sido empregada em concessões anteriores, deve-se considerar, tendo em vista as demais alegações da agência, que atribuir ao Poder Concedente o risco de novas rotas gratuitas consiste em opção legítima do ente regulado. Nesse sentido, importa sobretudo notar que a aludida regra se encontra suficientemente clara.

53. Aquiescendo, outrossim, à percepção de que o texto original conferido à subcláusula 20.2.6 do contrato enseja ambiguidades, decidiu a agência reguladora alterar a referida redação, a qual passou a constar nos seguintes termos:

> 20.2.6. implantação de novas rotas ou caminhos alternativos rodoviários livres de pagamento de Tarifa de Pedágio, que não existissem e que não estivessem previstos na data de assinatura do Contrato, nos instrumentos públicos de planejamento governamental ou em outras fontes oficiais públicas;"

54. Outro exemplo de subcláusula cuja redação mereceu ajuste por parte da agência é a subcláusula 20.1.8, cujos teores, antigo e atual, correspondem aos seguintes:

> 20.1.8 custos para execução dos serviços previstos no PER, especificamente nas Frentes de Manutenção, Melhorias, Conservação e Serviços Operacionais de todas as obras da Frente de Melhorias e Manutenção do Nível de Serviço; [Redação antiga]

> 20.1.8 custos para execução das obras e serviços previstos no PER; [Nova redação]

55. No tocante à cláusula 20.1.17 da minuta em tela, nota-se que os riscos de passivos ambientais já existentes à data de adjudicação da futura outorga caberão à futura incumbente, em que pese caber à agência reguladora, em supervisão ao contrato vigente, cobrar da atual concessionária o saneamento dos referidos passivos – é dizer, o Poder Concedente ostenta melhor condições para lidar com o risco ambiental pré-existente do que empresas externas à atual relação contratual concessória.

56. Depreende-se, da redação conferida à minuta, que os passivos ambientais já existentes só seriam conhecidos após a celebração do novo contrato de concessão, conforme faz entender o relatório

"Produto 3 – Tomo II – Estudos Ambientais", integrante dos Estudos de Engenharia do EVTEA, em sua página 49 (grifo acrescido):

> **5.2. Passivos Ambientais**
> O Edital de Concessão deverá especificar a **obrigatoriedade da Concessionária realizar um levantamento dos passivos ambientais existentes ao longo do lote a ser concessionado**. Deverão ser considerados os aspectos ambientais como erosões e abatimentos em terraplenos, ausência de cobertura vegetal, disposição inadequada de resíduos, contaminação de solo e águas superficiais e/ou subterrâneas, dentre outros.

57. Inquirida, a ANTT informou, mediante Ofício ANTT 1.113/2014 (peça 31), que "não são identificados passivos ambientais decorrentes das atividades da concessão" e que "fica claro que a identificação de passivos ambientais da operação da Ponte não é evidente e depende de avaliação pelo órgão ambiental competente". Acrescenta que:

> Por essa razão, e demandada pela ANTT, a concessionária atual trabalha para assinatura de Termo Compromisso de Regularização Ambiental (TCRA) junto ao órgão ambiental, considerando as Portarias MMA/MT 288/2013 e MMA/MT 364/2014. A titularidade desse termo deverá ser posteriormente transferida para a nova concessionária.

58. Os argumentos da ANTT no sentido de que caberia exclusivamente ao órgão ambiental realizar o inventário de passivos não pode ser admitido sem ressalvas, já que nada obsta a que se proceda ao levantamento dos passivos ambientais no curso da estruturação do projeto de concessão – tal como ocorrido nas concessões de infraestrutura aeroportuária (e.g. TC 007.578/2013-0).

59. Nota-se ainda que a inexistência de informações oficiais sobre as atuais pendências ambientais da Ponte Rio-Niterói incrementa a incerteza (risco) perante os potenciais interessados, os quais certamente precificarão essa insegurança nas propostas que vierem a apresentar em leilão, deprimindo o ágio ofertado em relação à tarifa-teto de pedágio.

60. Nessa esteira de entendimento, cabe **recomendar à ANTT para que, nas próximas concessões a seu encargo, inclua inventário dos passivos ambientais nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), de acordo com as características de cada empreendimento a ser outorgado**.

61. Ainda quanto à alocação de riscos ambientais, e ante a indisponibilidade do levantamento acima mencionado, decidiu a ANTT por atribuir à futura concessionária a assunção de passivos pré-existentes. A incerteza em relação à magnitude dos passivos, todavia, é parcialmente mitigada pela possibilidade de visitas técnicas, por parte dos interessados, às instalações da Ponte Rio-Niterói. Nesse sentido, faz prova o Ofício 3.525/2014-ANTT/SUINF (peça 26).

62. Tendo em conta que o processo de visitas técnicas assíncronas constitui boa prática para fomentar a competitividade de iniciativas concessórias, e considerando que, no presente caso, os procedimentos para visitação não foram previamente disciplinados pela agência – ao contrário do ocorrido em concessões recentes (e.g. concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília - TC 032.786/2011-5, peça 223, pp. 13-14, cláusula 1.16 e 1.17 do edital) –, propugna-se **recomendar à ANTT que, nas futuras concessões a seu encargo, regulamente e divulgue os procedimentos relativos às visitas técnicas ao sítio e às instalações vinculadas à exploração da infraestrutura a ser outorgada**.

Sistema de reequilíbrio contratual (Fatores C, D, Q e X)

63. A fim de atender ao art. 65, inciso II, alínea *d*, da Lei Geral de Licitações e Contratos públicos (Lei 8.666/1993), a minuta de edital para concessão da Ponte Rio-Niterói prevê um conjunto de mecanismos tendentes a restabelecer o sinalagma contratual. Concebido para racionalizar a calibragem do equilíbrio contratual por ocasião dos reajustes tarifários anuais, o êxito obtido pelo

emprego do "Fator X" foi sucedido pela elaboração de outros "fatores", representando mecanismos de ajuste automático do valor da tarifa, e cuja incorporação revela-se coerente com o desenvolvimento da modelagem das concessões. Para o caso da concessão da Ponte Rio-Niterói, incluem-se entre esses mecanismos os Fatores C, D, Q e X, comentados em sequência a seguir.

64. A exemplo das outorgas realizadas na 3ª Etapa da Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federal (Procrofe), a fórmula de reajuste tarifário anual da futura concessão da Ponte Rio-Niterói contemplará um Fator C, a espelhar "eventos que geram impacto exclusivamente sobre a receita ou verbas devidas pela Concessionária, pela prestação dos serviços públicos objeto da Concessão". O efeito dos demais eventos relacionados na matriz de alocação de risco, a seu turno, será objeto do chamado Fator D.

65. Consiste o Fator C em um coeficiente a ser aplicado sobre a tarifa a ser praticada no ano subsequente, entendendo-se que deva ser proporcional ao tráfego (estimado) daquele próximo exercício, para que possa corresponder ao valor do impacto gerador do desequilíbrio. Também se compreende a correção desse valor de um ano a outro, de modo a preservar o valor da prestação no tempo e a recompensar o custo de oportunidade do agente desfavorecido (seja a concessionária, seja o Erário).

66. Na prática, o referido Fator C operará como correia de transmissão de uma "câmara de compensação" (chamada "Conta C") entre valores positivos e negativos, correspondentes ao impacto exercido por determinados eventos que tenham desequilibrado o contrato. O Anexo 6 da minuta contratual (peça 12), ao disciplinar o cálculo e aplicação do Fator C, exemplifica competentemente tais eventos: não utilização da totalidade dos Recursos para Desenvolvimento Tecnológico (RDT); arredondamento da tarifa de pedágio; decisões judiciais; alterações tributárias etc.

67. Note-se, por fim, que a totalidade do impacto dos eventos ensejadores de reequilíbrio contratual não necessariamente será incorporado à tarifa praticada no ano imediatamente subsequente (salvo exceções previstas na cláusula 2.3.1), podendo ser diferido no tempo "para evitar grandes oscilações tarifárias" (peça 12, p. 4).

68. Sem embargos, não foram identificadas disposições destinadas a parametrizar a possível dilação retromencionada, precatando-se contra injustificáveis delongas no ajuste das tarifas e seu consequente descolamento em relação ao custo de prestação do serviço. Em termos chãos, não se conta com mecanismo capaz de evitar uma administração arbitrária da tarifa por parte do Poder Concedente – ao menos durante grande parte da vigência da concessão (determinados eventos, tais como os ocorridos nos dois últimos anos da concessão, não se submete à possibilidade de dilação).

69. Instada a se manifestar sobre o tema, a ANTT replicou que "a justificativa para a não parametrização de eventual dilação da reversão do Saldo da Conta C é a mesma justificativa da própria possibilidade de dilação, disposta no item 2.3 do anexo - evitar grandes oscilações tarifárias" (peça 31, p. 12). Aduz que:

> Trata-se de opção pela suavização dos impactos dos reequilíbrios e por evitar os custos sociais de mudanças na tarifa que poderiam ser repassadas de outra forma ao usuário. Esses eventos passíveis de não serem obrigatoriamente revertidos à tarifa no ano subsequente possuem uma característica de apresentar menor previsibilidade quanto a sua ocorrência e também quanto ao valor de forma que, se integralmente revertidos à tarifa no ano seguinte, poderiam provocar alterações significativas na tarifa desnecessariamente.

70. As considerações da ANTT, muito embora habilmente justifiquem a conveniência de se possibilitar a "suavização" dos efeitos do Fator C, não elidem a possibilidade de seu futuro abuso, como a possível administração de tarifas por parte do regulador. Nesse sentido, e em vista da necessidade de "realismo tarifário" para a sustentabilidade do serviço, entende-se pertinente **recomendar à ANTT para que, nas futuras concessões sob sua responsabilidade, considere a possibilidade de instituir parâmetros objetivos (e.g. sistema de "bandas" ou intervalos de**

variação) para nortear o repasse dos valores da "Conta C" via Fator C, quando houver conveniência e oportunidade de que esse repasse seja efetuado de forma gradual ou diferida.

71. O Fator D – representativo do "desconto (ou acréscimo) de reequilíbrio" – é tratado no Anexo 5 da minuta contratual (peça 13) e consiste no mecanismo responsável por reequilibrar o contrato nos casos de inadimplemento de obrigações relativas ao Escopo, Parâmetros Técnicos e Parâmetros de Desempenho previstos no Plano de Exploração da Rodovia (PER).

72. Ressalte-se que seu emprego não se confunde nem prejudica a aplicação do sistema de multas, já que não resulta em penalidade – entendida como a imposição legítima de revés financeiro superior (ou desvinculado) do prejuízo causado pela inexecução contratual. Presente desde a Etapa III, 3ª Fase, do Procrofe, a inserção do Fator D deve ser considerada como iniciativa meritória concebida pela ANTT para fomentar a execução física das obras contratadas – ainda mais considerando as graves vulnerabilidades do sistema de multas por parte da ANTT, tais como relatadas no TC 006.351/2013-1 (Auditoria Operacional na ANTT – peça 23, pp. 2, 29 *et. seq.*), em que

> 4. (...) Nos processos de apuração de responsabilidade e aplicação de penalidades, constatou-se a demora injustificada no andamento desses processos, bem como gargalos no seu fluxo processual.
>
> (...)
>
> 137. Contudo, os processos de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades em relação às irregularidades na condução das concessões rodoviárias no âmbito da Suinf não têm apresentado a efetividade esperada, na medida em que a Agência Reguladora não vem sendo capaz de aplicar as multas devidas pelas concessionárias e, ainda mais importante, coibir o cometimento de novas infrações.
>
> 138. Diante desse cenário e mediante as análises desenvolvidas, a auditoria concluiu que os principais gargalos que impedem o favorecimento do poder coercitivo da ANTT na repressão às infrações cometidas pelas concessionárias encontravam-se na ausência de aplicação das penalidades devidas, aliada a alguns aspectos relativos propriamente ao fluxo desses processos na Agência.

73. Embora o conceito de Fator D constitua, em tese, boa prática a ser disseminada em concessões de serviços públicos, ainda assim torna-se necessário aferir sua efetividade prática – é dizer, sua capacidade de induzir, no contrato em exame, a realização das obras contratadas – considerando-se os valores associados àquela variável. De fato, caso o Fator D seja fixado em patamar diminuto, é possível que a redução operada na tarifa de pedágio não seja suficiente para coibir o inadimplemento por parte da concessionária.

74. No vertente caso, a ANTT proveio, a pedido, os valores relacionados ao Fator D para cada hipótese de inadimplemento (peça 23, p. 10), o que possibilitou a realização de simulações e comparações entre os valores dos investimentos possivelmente inexecutados e os créditos que a incumbente deixaria de auferir com a aplicação do Fator D. Tal análise concentrou-se sobre as duas intervenções viárias de maior relevo: a alça de ligação com a Linha Vermelha e o Mergulhão na Praça Renascença.

75. Considerando que a incidência do Fator D apenas ocorre ao cabo do prazo concedido para o final das obras – fato corroborado durante a reunião de 22/12/2014 (peça 25) pelos representantes da agência –, pôde-se traçar os cenários hipotéticos representados nas Tabelas 8 e 9. À guisa de simplificação, supôs-se cenário de ausência de inflação, em que os Fatores X e Fator Q assumiriam valor nulo. A magnitude do Fator D é aquela informada pela ANTT (0,08853 para inexecução da alça de ligação da Linha Vermelha e 0,02794 para inexecução do Mergulhão da Praça Renascença):

Tabela 8 – **Simulação** da aplicação do Fator D – inexecução da alça de ligação da Linha Vermelha

Ano	Situação	Tarifa no ano	Tarifa anterior	Tráfego (VEq) estimado	Receita Bruta (tarifa * tráfego)
1	com obra	R$ 5,39	–	31.173.768	

Ano	Situação	Tarifa no ano	Tarifa anterior	Tráfego (VEq) estimado	Receita Bruta (tarifa * tráfego)
					R$ 168.026.609
	sem obra	R$ 5,39	–	31.173.768	R$ 168.026.609
2	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	31.791.057	R$ 171.353.796
	sem obra	R$ 5,39	R$ 5,39	31.791.057	171.353.796
3	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	33.038.893	R$ 178.079.634
	sem obra	R$ 5,39	R$ 5,39	33.038.893	R$ 178.079.634
4	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	32.394.094	R$ 174.604.166
	sem obra	**R$ 4,91**	R$ 5,39	32.394.094	R$ 159.146.459
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 4):					**R$ 15.457.707**
5	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	30.732.083	R$ 165.645.926
	sem obra	**R$ 4,48**	R$ 4,91	30.732.083	R$ 137.614.918
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 5):					**R$ 28.031.008**
6	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	30.678.866	R$ 165.359.089
	sem obra	R$ 4,08	**R$ 4,48**	30.678.866	R$ 125.214.668
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 6):					**R$ 40.144.421**
7	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	30.807.899	R$ 166.054.577
	sem obra	R$ 3,72	R$ 4,08	30.807.899	R$ 114.609.433
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 7):					**R$ 51.445.143**
Somatório das diferenças até o ano 7:					**R$ 135.078.278**
Investimentos estimados na alça de ligação:					R$ 181.000.000
Δ entre investimentos e impacto do Fator D até o ano 7:					**R$ 45.921.722**

Fonte: TCU/Segecex/Coinfra/SeinfraRod, com base na planilha "Modelo Economico-Financeiro – PRN.xlsx", aba "Trafego", planilha "Modelo Operacional – PRN.xlsx", aba "Quadro 5", e Ofício ANTT 1.113/2014 (peça 31).

Tabela 9 – Simulação da aplicação do Fator D – inexecução do Mergulhão na Praça Renascença

Ano	Situação	Tarifa vigente	Tarifa anterior	Tráfego (VEq) estimado	Receita Bruta (tarifa * tráfego)
1	com obra	R$ 5,39	–	31.173.768	R$ 168.026.609
	sem obra	R$ 5,39	–	31.173.768	R$ 168.026.609

Ano	Situação	Tarifa vigente	Tarifa anterior	Tráfego (VEq) estimado	Receita Bruta (tarifa * tráfego)
2	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	31.791.057	R$ 171.353.796
	sem obra	R$ 5,39	R$ 5,39	31.791.057	R$ 171.353.796
3	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	33.038.893	R$ 178.079.634
	sem obra	**R$ 5,54**	R$ 5,39	33.038.893	R$ 173.104.089
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 3):					**R$ 4.975.545**
4	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	32.394.094	R$ 174.604.16
	sem obra	R$ 5,39	R$ 5,54	32.394.094	R$ 164.983.589
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 4):					**R$ 9.620.577**
5	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	30.732.083	R$ 165.645.926
	sem obra	R$ 5,24	R$ 5,39	30.732.083	R$ 152.145.803
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 5):					**R$ 13.500.123**
6	com obra	R$ 5,39	R$ 5,39	30.678.866	R$ 165.359.089
	sem obra	R$ 5,09	R$ 5,24	30.678.866	R$ 147.638.750
Diferença (Δ) entre receitas nos dois cenários (ano 6):					**R$ 17.720.339**
Somatório das diferenças até o ano 6:					**R$ 45.816.584**
Investimentos estimados no Mergulhão:					R$ 57.683.384
Δ entre investimentos e impacto do Fator D até o ano 6:					**R$ 11.866.800**

Fonte: TCU/Segecex/Coinfra/SeinfraRod, com base na planilha "Modelo Economico-Financeiro – PRN.xlsx", aba "Trafego", planilha "Modelo Operacional – PRN.xlsx", aba "Quadro 5", e Ofício ANTT 1.113/2014 (peça 31).

76. Os exercícios acima poderiam se tornar mais complexos caso se considere que a concessionária disporá de usos alternativos para os recursos indevidamente não desembolsados nos anos iniciais do contrato, na forma de aplicações financeiras ou reinvestimento na própria concessão. Ademais, considerações tributárias introduziriam ulterior sofisticação à simulação, uma vez que incidem impostos tanto sobre a receita quanto sobre o resultado dos exercícios. Em síntese, uma simulação completa deveria levar em consideração o cronograma das obras e o valor presente de todos os efeitos (ou do "efeito líquido") que o inadimplemento produziria no fluxo de caixa do empreendimento.

77. De toda sorte, as simulações permitem concluir que o valor do "desconto de reequilíbrio" não igualará o montante de investimentos devidos antes de oito (alça de acesso à Linha Vermelha) ou sete anos (Mergulhão na Praça Renascença). Em outros termos, tem-se que, na melhor das hipóteses, **o contrato tardará por sete ou oito anos para atingir novamente o equilíbrio inicial, caso a**

concessionária não realize as obras pactuadas. A razoabilidade desse interstício, a seu turno, pode ser objeto de controvérsia, sujeitando-se a críticas quanto a sua duração.

78. Outrossim, uma vez que a configuração do Fator D deixa margem para que a concessionária calcule o melhor momento para realização dos investimentos, resta demonstrado que, malgrado todos os méritos acima sublinhados, o Fator D não ostenta eficácia plena para a promoção de investimentos **tempestivos** – isto é, de acordo com o cronograma estipulado no PER que integra o contrato.

79. Registrada a limitação do Fator D acima reportada, entende-se oportuno **recomendar à ANTT para que, nas próximas concessões sob sua responsabilidade, atente para a fixação do Fator D em patamares que não apenas desestimulem o inadimplemento relativo às obras pactuadas, mas que exerçam impacto suficiente para reequilibrar econômica e financeiramente o contrato dentro de prazo razoável**.

80. Passando à análise do Fator Q, tratado no Anexo 7 da minuta contratual, cabe comentar que seu intuito consiste em aquilatar mais diretamente a qualidade do serviço prestado. Nesse aspecto, nota-se que a documentação (minutas de edital e contrato) submetidas à audiência pública – e examinadas preliminarmente por ocasião do planejamento desta fiscalização (TC 029.726/2014-0) – traziam a seguinte formulação para o Fator Q:

> Fator Q = $ID_t + IA_t$
>
> Onde:
> ID: Indicador de Disponibilidade da Rodovia.
> IA: Indicador do Nível de Acidentes com vítimas na Rodovia.
> (t): Período de mensuração dos Indicadores de Qualidade da Rodovia.

81. Já os documentos oficialmente entregues pela agência reguladora em cumprimento ao art. 3º, inciso I, da IN-TCU 46/2004 trazem, em seu Anexo 7 (peça 14, p. 1), configuração distinta para o mesmo Fator Q, restringindo ainda mais sua composição:

> Fator Q = IA_t
>
> Onde:
> IA: Indicador do Nível de Acidentes com vítimas na Rodovia.
> (t): Período de mensuração do Indicador de Qualidade da Rodovia.

82. Percebe-se que a forma funcional concebida para o Fator Q contrasta com declaração de intenção contida no Modelo Operacional ("Produto 3 – Tomo III – Modelo Operacional", p. 8), no sentido de que:

> O Modelo Operacional da Concessão tem como objetivo fundamental compatibilizar as responsabilidades administrativas e operacionais da Concessionária com as necessidades e exigências do Poder Concedente, **sempre direcionado à plena satisfação do Usuário**. (grifou-se)

83. Ao contrário do observado em desestatizações recentes (e.g. concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília – TC 0322.786/2011-5 – e dos aeroportos de Galeão e Confins – TC 007.578/2013-0), a fórmula do Fator Q no presente processo não contempla a incorporação do resultado de pesquisa de satisfação periódica realizada junto aos usuários.

84. Sem embargos, afora os sistemas de Informação aos Usuários (boletim mensal com os valores das tarifas, pesos máximos permitidos etc.) e de Reclamações e Sugestões dos Usuários (via postal, e-mail, *facs simile*, telefone e livros de registros), o projeto da concessão em epígrafe não contempla variável representativa da satisfação do usuário, declarada pelo modelo operacional como sendo o "objetivo fundamental" da outorga.

85. Tendo em vista tal constatação, e considerando a elisão do "Indicador de Disponibilidade da Rodovia" na versão mais recente da minuta contratual, questionou-se a ANTT, via Ofício 624/2014-TCU/SefidTransporte (peça 19, p. 3) sobre: a) o motivo pelo qual optou por não inserir, nos documentos de planejamento da concessão da Ponte Rio-Niterói, variável representativa do nível de satisfação do usuário (e.g. resultado de pesquisa de satisfação, a exemplo do observado em concessões de outros setores) no âmbito do Fator Q; e b) as razões pelas quais optou por excluir, da fórmula do Fator Q relativo à concessão da Ponte Rio-Niterói, o indicador de disponibilidade das pistas.

86. A agência redarguiu o primeiro questionamento acima por meio do Ofício ANTT 1.113/2014 (peça 31, p. 14) nos seguintes termos:

> Entendemos que a verificação da satisfação do usuário é uma ferramenta importante, que poderá ser utilizada em associação à fiscalização da ANTT.
>
> Em relação a sua utilização em fator de desconto tarifário, entendemos que a percepção dos usuários pode ser afetada por disposições contratuais e, por exemplo, pela ação fiscalizatória e reguladora, do Poder Concedente e de ação de terceiros, prejudicando sua atribuição única e exclusivamente sobre a atuação da concessionária.

87. Complementarmente, em reunião realizada em 22 de dezembro de 2014 (peça 25), alegou a ANTT que: a) a natureza do serviço (tráfego viário) potencializaria a dificuldade da realização de pesquisa com o usuário; b) haveria incentivo para que o usuário depreciasse o serviço a fim de impactar negativamente a tarifa; e c) o atendimento aos diversos parâmetros contidos no contrato (de desempenho e estruturais) já seriam suficientes para caracterizar a qualidade do serviço.

88. Em que pese a procedência parcial das considerações esposadas pela autarquia, há de se ponderar que as características do serviço e a confluência de outros atores intervenientes na concessão não necessariamente impossibilitam a aferição da satisfação do usuário com a futura incumbente, podendo todos esses fatores serem habilmente equacionados pela proficiente confecção de instrumento de pesquisa que leve em conta tais características.

89. Nesse sentido, cabe recordar a já citada pesquisa relativa às concessões aeroportuárias, cujos usuários também se encontram em trânsito (embora usualmente haja tempo de espera para o embarque) e a que concorrem serviços variados, como os de controle de tráfego aéreo (a cargo do Departamento de Controle do Espaço Aéreo - Decea, subordinado ao Comando da Aeronáutica), abastecimento (*joint venture* entre distribuidoras), *handling* (empresa terceirizada) etc..

90. Nessa esteira de raciocínio, cabe **recomendar à ANTT que, nas futuras concessões sob sua responsabilidade, considere incluir, preferencialmente entre os fatores determinantes do reajuste tarifário periódico, o resultado de pesquisa de satisfação dos usuários do serviço, justificando sua ausência caso conclua por sua inviabilidade**.

91. No concernente à segunda indagação (retirada do índice de disponibilidade de pistas), a assevera a agência que:

> Conforme descrito no Programa de Exploração da Rodovia, na p. 7, tendo em vista as condições específicas do Sistema Rodoviário, o bloqueio de qualquer trecho de pista ou faixa somente deverá ser feito das 23:00 às 05:00 horas; exceto em situações de emergência ou em situações especiais, após aprovação da ANTT.
>
> Dada a restrição horária imposta à execução de obras e de serviços, entendemos que a aplicação do indicador de disponibilidade das pistas perde seu objeto.

92. Durante a reunião de 22 de dezembro de 2014 (peça 25), a agência resume seu argumento ao ponderar que o instrumento contratual já impossibilita a obstrução de pistas durante o dia e parte da noite, sendo que restrições adicionais incidentes sobre trabalhos efetuados de madrugada representariam óbice descomunal, senão intransponível, à realização de obras pela concessionária. Considerando a possibilidade de que o "Índice de Disponibilidade de Pista" resultasse em medida draconiana – ou mesmo em cláusula de impossível atendimento, ao vedar a realização de obras

simultaneamente nos períodos diurno e noturno – **propugnamos por que os argumentos da ANTT sejam acolhidos, por seus próprios méritos, em sua integralidade**.

93. Por fim, resta comentar os aspectos relativos ao Fator X, tradicional mecanismo de compartilhamento dos ganhos de eficiência aos usuários. Devido a seus elevados custos fixos, a exploração de grande parte da infraestrutura pública enquadra-se na classificação econômica de "monopólios naturais". Assim, frequentemente são explorados em regime de exclusividade, pois a replicação de ativos resultaria, nesses casos, em tarifas mais vultosas, impondo desmedido ônus aos consumidores do serviço.

94. Incontornável a exploração monopolista da concessão, afigura-se possível, a outro giro, emular características do mercado concorrencial, entre elas o compartilhamento de ganhos de eficiência proveniente da evolução tecnológica (de gestão, de engenharia, de informática etc.) – que, em ambiente idealmente competitivo, é compartido segundo a elasticidade-preço do bem ofertado. Tal repartição da eficiência tecnológica – que, por definição, reduz os custos médios da mercadoria ou serviço – consiste no escopo do chamado Fator X, e sua aplicação é amplamente consagrada em desestatizações nacionais, conforme Relatório que precede o Acórdão 1.796/2011-TCU-Plenário (TC 002.811/2006-6 – concessão do Trem de Alta Velocidade):

> Tem-se que o Fator X deve ser avaliado no âmbito do regime de regulação por incentivos. No Brasil, sua utilização vem ocorrendo há anos na revisão tarifária dos contratos de concessão do serviço público de distribuição de energia elétrica e, segundo a ANEEL, 'sua função precípua é a busca de eficiência e qualidade na prestação do serviço e a modicidade tarifária, mediante a remodelação da prestação do serviço pelas características da atividade privada' (cf. Nota Técnica nº 326/2002/SER/ANEEL).

95. Tendo em vista o intuito do Fator X – qual seja, repassar ganhos de produtividade decorrentes da evolução tecnológica do setor –, e considerando que o processo de inovação tecnológica é inerente à economia de mercado e não se detém no tempo, causa espécie a previsão de "carência" quinquenal para início de sua aplicação sobre os reajustes anuais da concessão sob retina, nos termos em que dispõe a cláusula 17.4.6 da minuta contratual (peça 10, p. 30):

> 17.4.6 O Fator X, **cujo valor será igual a 0 (zero) até o final do 5º (quinto) ano do Prazo da Concessão**, será revisto, quinquenalmente, pela ANTT, com base em estudos de mercado por ela realizados, de modo a contemplar a projeção de ganhos de produtividade do setor rodoviário brasileiro, não gerando qualquer reequilíbrio econômico-financeiro ao Contrato. (grifo aduzido)

96. Adicionalmente, nota-se que a ANTT sequer definiu metodologia para o cálculo do referido Fator X, remetendo-o a estudos futuros. Tal fato incrementa sobremaneira a incerteza de tipo "risco regulatório", militando contra a adequada precificação do empreendimento pelos potenciais interessados em assumir a outorga. Ademais, a potencial falta de homogeneidade/padronização em relação à metodologia empregada nas demais concessões rodoviárias constitui sinalização negativa aos *stakeholders*, na medida em que denota inconsistência das diretivas regulatórias, segundo diagnóstico da própria Empresa de Planejamento e Logística[2].

97. Considerando o item 9.4.2 do Acórdão 939/20011-TCU-Plenário (recomendação à Anac para que "avalie a conveniência de incluir, no edital e na minuta de contrato, parâmetros mínimos a serem usados na metodologia de cálculo do fator X, de modo a diminuir a incerteza dos licitantes e maximizar as propostas econômicas a serem apresentadas"), diligenciou-se à ANTT (peça 19, p. 3) questionando: a) os motivos pelos quais decidiu fixar prazo de "carência" para a aplicação do Fator X aos reajustes tarifários anuais em sede da concessão da Ponte Rio-Niterói; e b) a justificativa para a decisão de não apresentar, no presente momento, a metodologia de cálculo do Fator X a ser utilizado nos reajustes tarifários da concessão da Ponte Rio-Niterói.

---

[2] Projeto EPL. Planejamento de Logística Integrada. Workshop – Seção 2. Global Infrastructure. 26 de março de 2014.

98. Em resposta (peça 31, p. 14), a agência argumentou, em síntese, que "a redação do contrato não inova em relação aos contratos da 3ª Etapa" e que o primeiro quinquênio de "carência' em verdade corresponde a:

> (...) prazo mínimo para que haja uma evolução tecnológica e de outras variáveis capazes de gerar ganhos de eficiência e produtividade passíveis e justas de compartilhamento com os usuários.
> (...) A imposição de compartilhamento de ganhos de eficiência e produtividade, já nos primeiros anos de concessão, poderia gerar desincentivo à eficiência das propostas, em desfavor da modicidade tarifária.

99. Quanto à metodologia de cálculo do Fator X, informa a autarquia especial que "Existe projeto de inclusão de tema na Agenda Regulatória da ANTT para o desenvolvimento de metodologia para cálculo do Fator X, com previsão de publicação de normativo em dezembro de 2016" (peça 31, p. 14).

100. Em que pese à impossibilidade de se acatar o argumento de que o ponto não foi discutido por ocasião da 3ª Etapa de concessões rodoviárias, nota-se que a dilação inicial em cinco anos para aplicação do Fator X, embora possa suscitar controvérsias no campo científico ou acadêmico, deve ser considerada como opção regulatória legítima, ante as demais colocações colacionadas pela ANTT – especialmente quanto às características do setor e ante a aparente razoabilidade do prazo fixado.

101. Quanto à metodologia para o cômputo do Fator X, infere-se conveniente aguardar a conclusão dos esforços da ANTT, ante a notícia, corroborada nas reuniões de 16 e 22 de dezembro de 2014 (peças 20 e 25), de que a agência prevê a conclusão dos estudos até o fim de 2016, havendo necessidade de aplicação da metodologia resultante já em 2018.

102. Vislumbra-se que eventual determinação para desenvolvimento de metodologia *ad hoc*, talhada especialmente para a concessão da Ponte Rio-Niterói, prejudicaria a padronização do Fator X entre as concessões recentes, fato consabidamente desaconselhável, conforme o Relatório que precede o Acórdão 3.033/2013-TCU-Plenário (TC 024.621/2013-7 - concessão da BR-163/MS):

> Em sede de investimentos em concessões públicas - caracterizadas pelo fato de que a titularidade do serviço e dos ativos remanesce com o Poder Concedente -, é consabido que a atualidade dos dados é tão relevante quanto a estabilidade e previsibilidade das regras e termos do projeto.
> É dizer, a literatura especializada e a experiência internacional apontam para o fato de que os processos concessórios ressentem-se de câmbios bruscos e ajustes frequentes em seus parâmetros essenciais - mudanças essas que, além de denotar deficiências de planejamento, sinalizam aos agentes de mercado possível vulnerabilidade no ambiente institucional em que os empreendimentos se desenvolverão.
> Com efeito, vicissitudes na definição dos termos dos projetos, com incoerências entre premissas relevantes de projetos integrantes da mesma "rodada" (*in casu*, a 3ª Etapa, Fase III, do Programa de Concessões Rodoviárias Federais - Procrofe), costumam ser percebidas com desconfiança pelos agentes privados, traduzindo-se em risco sistêmico. A indefinição quanto aos métodos e fontes de informação fragiliza a integridade dos projetos, afetando sua credibilidade e desperdiçando os esforços oficiais despendidos até então.
> O Banco Mundial, em sua publicação "How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets", indica a clareza e a estabilidade como preocupações capitais dos contratantes, investidores e financiadores desses empreendimentos (Farquharson et alli, 2011: 56-58). Ressalta a obra acima que as parcerias entre os setores público e privado "são difíceis de prosperar em ambientes instáveis".
> No caso brasileiro, a volatilidade representada pelas recorrentes alterações em projetos de concessão milita no sentido de agravar a deterioração das expectativas por parte dos potenciais interessados, elevando o risco de se observarem licitações desertas - e.g. BR 262/ES/MG (TC 016.442/2013-0) e Trem de Alta Velocidade (TC 002.811/2006-6) -, de diminuta concorrência ou com propostas únicas (e.g. Campo de Libra - TC 015.934/2013-6) ou, ainda, com pouco ou nenhum ágio nas propostas apresentadas pelos licitantes (e.g. Campo de Libra - TC 015.934/2013-6).

103. Portanto, propõe-se acolher as justificativas prestadas pela ANTT quanto à "carência" e quanto à metodologia do Fator X, eximindo-a de consignar, ainda no âmbito do edital de concessão da Ponte Rio-Niterói, fórmula de cálculo específica para aquela variável.

104. No entanto, ante o sempre latente risco de atraso no desenvolvimento da supracitada metodologia – bastando que se exemplifique tal risco com o caso da presente concessão, cujo termo de vigência já era conhecido há vinte anos e que, ainda assim, exigiu do Poder Concedente a concentração de esforços nos meses finais do prazo –, **pugna-se por que seja determinado à ANTT para que apresente ao Tribunal de Contas, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), Plano de Ação referente ao desenvolvimento de metodologia para cálculo do Fator X das recentes concessões rodoviárias, contendo, entre outros, cronograma de atividades e indicação dos respectivos responsáveis (por atividade)**.

Disposições concorrenciais sobre o serviço concedido

105. A relevância da concorrência para serviços públicos concedidos – especialmente na área de transportes – é salientada pelo Asian Development Bank, que, amparando-se em estudo realizado pelo Banco Mundial sobre o mesmo tema, assim disserta em seu relatório *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure*:

> The absence of competition leads to excess, monopoly profits, inefficiency in provision, and failure to respond to the needs of the market. The report [*Sustainable Transport: Policies for Reform*, do Banco Mundial] explicitly defines government's central role succinctly: 'The basis for increasing economic sustainability in transport is to create a competitive, market-based transport sector'.[3]

106. A Ponte Rio-Niterói tem como única concorrente viável atual o transporte realizado por barca (*ferry boat*) entre aqueles mesmos municípios, pois as demais ligações terrestres superam 100 km de extensão. Sem embargos, nota-se que o serviço de transporte concorrente (barca) é explorado, conforme noticiado pelo Sr. Deputado Hugo Leal quando do protocolo da representação TC 020.842/2014-7 ("Nova Subida da Serra"), pela atual empresa incumbente (CCR), evidenciando concentração horizontal no mercado relevante considerado (corredor de transporte intermunicipal entre o Rio de Janeiro e Niterói).

107. Atos de concentração dessa natureza, por nocivos aos interesses dos usuários dos serviços concedidos, soem ser repelidos pela instância regulatória – como, por exemplo, o eram pelo art. 14 da Resolução-Antaq 55, de 16 de dezembro de 2002:

> Art. 14. A pessoa jurídica que, individualmente ou em consórcio, já explore área ou instalação com a mesma finalidade, no porto ou na área do mercado relevante, sendo vencedora em outra licitação, ficará obrigada a transferir o arrendamento anterior.

108. Nesse sentido, perguntou-se à ANTT (peça 19, p. 3) sobre o motivo pelo qual optou por não inserir, nos documentos preparatórios da concessão da Ponte Rio-Niterói, cláusula a limitar a concentração horizontal no corredor de transporte considerado, de modo a coibir a operação, pelo mesmo grupo econômico, dos meios alterativos de acesso entre os dois municípios. Em resposta, a agência argüiu existirem dois fatores a compensar a falta de concorrência no corredor de transporte: a competição pelo mercado e a regulação econômica por si exercida sobre a prestação do serviço.

109. No entender da agência, a competição pelo mercado, representada pela expectativa de intensa concorrência no leilão, supriria a competição no mercado, consubstanciada pela efetiva concorrência entre empresas prestadoras de serviços substitutos, de forma que:

---

[3] Asian Development Bank. Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure. Manilla: ADB, 2000 (p. 62).

Logo, torna-se essencial que este único momento de competição prévia verifique ampla concorrência entre todos aqueles potenciais ofertantes com capacidades técnicas e econômicas para honrar os compromissos assumidos. Quaisquer barreiras à entrada que impeçam a participação no certame de concorrente qualificado representam ameaça à obtenção do preço de concorrência, com prejuízos aos consumidores. (peça 31, p. 15)

110. Ademais, pondera que "a regulação econômica da atividade de exploração de infraestrutura é a alternativa existente a situações de monopólios naturais ou baixa concorrência e vem sendo utilizada em todos os trechos rodoviários federais concedidos" (peça 31, p. 15). Acrescenta, como terceiro argumento, que:

(...) as alternativas disponíveis aos usuários para travessia intermunicipal **estão sob jurisdição outra que não a desta agência**, com prazos contratuais também distintos. Assim, se a ANTT optasse pela adoção de cláusula a limitar a operação de outros meios para a travessia Rio-Niterói, poder-se-ia estar limitando a obtenção do preço competitivo no leilão, sem a garantia de que o futuro operador da Ponte Rio-Niterói possa mais adiante arrematar o leilão de outro modal que não esteja sob jurisdição desta Agência reguladora.

111. Ao cabo, comunica que o ato de concentração em comento (aquisição do controle societário da Balsas S.A. Transportes Marítimos pelo grupo controlador da CCR S.A.) já fora devidamente apreciado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), apresentando cópia do respectivo voto (peça 22).

112. Assim, embora não se possa aceitar sem ressalvas o argumento de que, havendo "competição pelo mercado" e regulação econômica, se possa prescindir da efetiva concorrência entre empresas (sempre que possível) – a que o saudoso pesquisador Roger Sherman atribuía a "regulação interna"[4] –, **há de se reconhecer a desnecessidade e a inconveniência de se rediscutir, no âmbito deste processo, a decisão proferida pelo Cade (peça 22)**.

Mecanismos de otimização da execução contratual

113. Conforme relatado no âmbito do TC 020.842/2014-7 (peça 6, p. 4), o modelo concessório utilizado por ocasião da 1ª Etapa do Procrofe é considerado estático, eis que a execução do contrato é toda planejada e executada (e inclusive os processos de reequilíbrio) com base nos valores iniciais das variáveis consideradas. A 2ª Etapa daquele programa, por sua vez, incorpora mecanismo de regulação por incentivos, ao exigir investimentos associados ao nível de serviço observado na rodovia ("gatilho").

114. Sem embargos, diagnóstico produzido pela própria agência reguladora credita o insucesso das concessões da 2ª Etapa em concretizar as intervenções viárias previstas, ao menos em parte, à ausência de mecanismo que vinculasse a cobrança tarifária à efetiva realização dos investimentos contratados. Em consequência, as concessões da 3ª Etapa do Procrofe (BR 050/GO/TO - TC 016.442/2013-0; BR 163/MS - TC 024.621/2013-7; BR 163/MT - TC 021.554/2013-7 etc.) foram firmadas sob cláusula a condicionar o início da cobrança de tarifas ao implemento de ao menos 10% das obras (no caso, de duplicação) inicialmente convencionadas.

115. No caso da Ponte Rio-Niterói, pondera-se que o tráfego ali observado é pedagiado desde longa data, de modo que provavelmente não seria recomendável a "suspensão" dessa cobrança até que se ultimassem obras iniciais, ante a provável comoção e estrépito que o reinício da cobrança causaria junto ao público. Todavia, considerando que a tarifa de R$ 5,70, resultante do EVTEA (planilha "Modelo Econômico-Financeiro - PRN.xlsx", pasta "Painel de Controle", célula F11), é superior à

[4] SHERMAN, Roger. The Future of Market Regulation. University of Houston. 2000. Disponível em http://uh.edu/~psherman/SEApres.pdf. Acesssado em 29 de dezembro de 2014.

atualmente praticada (R$ 5,20), afigurar-se-ia possível, ao menos em tese, a imposição de condicionalidades ao incremento na tarifa em relação à atual.

116. Indagados no curso da reunião de 28 de novembro de 2014 (peça 2), informaram os representantes da ANTT, corroborando o teor da cláusula 17.1.2 da minuta contratual (peça 10, p. 27), que a percepção de tarifas pela concessionária condicionar-se-á unicamente à expedição de termo de vistoria pela ANTT, e não à efetiva realização das obras avençadas – ainda que parcialmente, como disposto nas concessões da 3º Etapa, Fase III, do Procrofe.

117. Compulsando a minuta de contrato elaborada para reger a exploração da Ponte Rio-Niterói, vislumbra-se que, apesar da possibilidade de incorporação de diversos mecanismos de otimização da execução contratual, deixou a agência reguladora de inserir inovações consideradas inafastáveis nas outorgas precedentes. Ante o risco de que uma involução na modelagem contratual potencializasse o risco de inadimplemento de obrigações da concessionária (máxime as relativas à execução de obras), diligenciou-se à ANTT (peça 19, p. 3) no intuito de questionar o motivo pelo qual optou por não incluir o mecanismo conhecido como "gatilho de investimentos", ou cláusulas condicionantes da cobrança da nova tarifa, no projeto de concessão da Ponte Rio-Niterói.

118. A agência reguladora, em sua manifestação (peça 31, p. 17), buscou demonstrar matematicamente a inefetividade de se condicionar o aumento tarifário à conclusão das obras previstas, eis que a diferença entre a tarifa atual (R$ 5,20) e a tarifa-teto do futuro leilão (R$ 5,70) não é suficiente para induzir a plena realização dos investimentos:

> Limitar a tarifa inicial à atual só teria efetividade se a diferença entre esse valor e o valor da proposta vencedora fosse igual ou superior a 20%, contribuição do acesso à Linha Vermelha, do Mergulhão e da Avenida Portuária juntos na tarifa de pedágio (segundo valores do Fator D expostos na resposta ao item 15), o que equivale a R$ 5,72 (1,20 x 5,20 / 1,09). Como a própria tarifa-teto não apresenta tal diferença para a tarifa atual, não é recomendável limitar pela tarifa atual até a realização das obras – do contrário haveria incentivo em não executar as obras, pois a tarifa atual é maior do que a tarifa-teto descontada dos percentuais correspondentes do Fator D. A concessionária teria lucro em não executar.
>
> Lembremos ainda que a própria consideração da tarifa atual até a execução das obras levaria ao necessário aumento da tarifa-teto e da tarifa de pedágio, que vai contra os interesses dos usuários.

119. Alternativa aventada pela própria ANTT inclui o emprego do "acréscimo de reequilíbrio", a qual apresenta tanto problemas próprios quanto problemas comuns à solução acima examinada:

> Haveria a possibilidade de inverter a lógica de desconto para acréscimo de reequilíbrio com a entrega das obras. Entretanto os acréscimos significativos na tarifa, além da inflação, com a entrega das obras, poderiam ter dificuldade para implementação, uma vez que os usuários poderiam não perceber ou reconhecer a relação entre os acréscimos e o benefício das obras, levando dificuldade à concessão do acréscimo. Tal situação pode inclusive afugentar a concorrência no leilão e mesmo inviabilizá-lo.
>
> Essa solução também levaria ao necessário aumento da tarifa-teto e da tarifa de pedágio.
>
> Outra desvantagem dessa solução seria a perda da oportunidade de se obter propostas mais eficientes e que reduzam a participação percentual das obras na tarifa de pedágio (percentuais inferiores aos previstos no Fator D).

120. A um turno, não se pode aceitar o argumento de que a introdução de mecanismos de otimização prejudicaria a oferta de lances pela concessão, já que a outorga do serviço por tarifa diminuta não constitui qualquer vantagem se os investimentos que a justificam não forem efetivamente realizados. Adicionalmente, não devem prosperar as repisadas alegações de que a concorrência pelo mercado suplantaria os mecanismos de incentivo da concessão (caso em que se revelaria desnecessária a atuação de uma agência reguladora).

121. Ainda assim, impõe-se a conclusão de que, por tratar-se de projeto repleto de particularidades (e.g. movimento pendular em região metropolitana; preexistência de tarifa sendo cobrada; etc.), tratando-se da primeira concessão rodoviária vincenda, a outorga da Ponte Rio-Niterói não comporta soluções idênticas às adotadas nas iniciativas da 3ª Etapa, Fase III, do Procrofe. Nesse passo, **justifica-se a ausência de determinados mecanismos de otimização contratual ("gatilho" de investimentos; condicionantes ao início da cobrança tarifária; etc.) presentes nas concessões rodoviárias recentes.**

Parâmetros de desempenho

122. No elemento parâmetro de desempenho procurou-se avaliar se os requisitos definidos nos estudos para o recebimento das obras da Frente de Melhorias da referida outorga possuíam elementos suficientes para promover uma concessão que fornecesse ao usuário uma via com segurança e qualidade adequada. Eis que uma obra de engenharia rodoviária deve ser concebida de forma a atender as demandas estruturais e funcionais.

123. A avaliação funcional de um pavimento está relacionada com o estado de conforto ao rolamento. Há diversos métodos para se avaliar essa funcionalidade, sendo um deles o IRI (International Roughness Index - índice de irregularidade internacional). Esse índice é o somatório do desvio da superfície da rodovia em relação a um plano de referência. Um índice estatístico expresso em m/km. O IRI tem sido utilizado como ferramenta de controle e aceitação de obras.

124. Por seu turno, a avaliação estrutural está associada ao conceito de capacidade de carga, que pode ser vinculado às deformações elásticas e plásticas do pavimento. As deformações elásticas são avaliadas por equipamentos próprios chamados de defletômetros, por medirem os deslocamentos verticais, a deflexão. Existem diversos equipamentos utilizados para avaliação da deflexão. No Brasil os dois principais equipamentos empregados são a viga Benkelman e o FWD (Falling Weight Deflectometer). Existe diferença entre os valores numéricos da avaliação estrutural realizados em função do tipo de equipamento utilizado.

125. A deflexão está intimamente relacionada com a intensidade do tráfego da via. A fim de evitar o comprometimento do pavimento é necessário manter a deflexão medida abaixo de um valor máximo, a deflexão admissível. A deflexão admissível é função do número N, que por sua vez está diretamente relacionado com o Volume Médio Diário – VMD (tráfego) da rodovia. A relação entre o número N e a deflexão admissível é inversamente proporcional. Isto é, para maiores volumes de tráfego, menor deve ser a deflexão admissível.

126. Nesse contexto, o DNIT, por meio da Instrução de Serviço n. 13 de 4 de novembro de 2013 (peça 41), define e padroniza os procedimentos técnicos e administrativos para o recebimento de obras rodoviárias. Instituindo, além do IRI e da deflexão máxima admissível, outros parâmetros para o recebimento das obras.

127. Ao comparar os parâmetros funcionais constantes da minuta de contrato do EVTEA (item 9.3.3 da peça 10, p. 19) e os estabelecidos na referida instrução, verificou-se que alguns parâmetros, tais como ausência de trincas classes 2 e 3; ausência de exsudação; ausência de ondulação, de corrugarão e de escorregamento; etc, não estão sendo exigido na minuta de contrato para o recebimento das obras relativos à Frente de Melhorias. Ademais, também constatou-se que enquanto a instrução do DNIT demanda para o IRI o valor máximo de 2,3 m/km para pavimentos novos em pavimento asfáltico, a exigência da minuta de contrato é de 2,5 m/km.

128. Ainda foi possível constatar que o item 9.3.3 demanda para a deflexão característica (Dc) o máximo de 50×10^{-2} mm. No entanto, não há referência, na minuta do contrato, ao tipo de equipamento a ser utilizado para realizar a medição da deflexão, bem como a relação entre a deflexão característica máxima de 50×10^{-2} mm e o tráfego.

129. Diante disso, diligenciou-se à ANTT para que justificasse: a) a não inclusão de alguns parâmetros de desempenho na minuta de contrato ou no PER, bem como a flexibilização do IRI para o

recebimento das obras, quando esses estão determinados em instrução de serviço do DNIT; b) o emprego do valor especifico de 50 x 10^{-2} mm para a deflexão característica máxima, quando esse parâmetro é dependente do volume de tráfego da rodovia e do tipo de equipamento a ser utilizado na sua medição.

130. A agencia redarguiu inicialmente da seguinte forma (peça 31, p. 18):

Será realizada a alteração da subcláusula da 9.3.3 da minuta de Contrato para a seguinte redação:

9.3.3 Sem prejuízo da possibilidade da ANTT demandar a comprovação da execução de outras atividades constantes no Escopo, nos Parâmetros Técnicos e nos Parâmetros de Desempenho previstos no PER, o recebimento das obras e serviços descritos no PER no item 3.2 será atestado por meio da comprovação de atendimento das normas técnicas vigentes e instruções de serviço do DNIT, quando aplicáveis.

No caso do tipo de equipamento a ser utilizado na medição da Deflexão Característica, salienta-se que o item 4.2.2 – Cadastro Inicial do Sistema Rodoviário do PER estabelece que o cadastro do pavimento deverá compreender, no mínimo, a avaliação do estado dos pavimentos, incluindo a deflectometria, utilizando o FWD. Todavia, tal informação constará também no item 4.3.1 - Relatórios de Monitoração para os Elementos da Rodovia.

131. Em razão de novas reuniões realizadas entre representantes da ANTT e desta Unidade Especializada, a agência apresentou nova redação para o item da minuta do contrato (peça 42).

Sem prejuízo da possibilidade da ANTT demandar a comprovação da execução de outras atividades constantes no Escopo, nos Parâmetros Técnicos e nos Parâmetros de Desempenho previstos no PER, o recebimento das obras e serviços descritos no PER no item 3.2 será atestado por meio da comprovação de atendimento das normas técnicas vigentes e instruções de serviço do DNIT, quando aplicáveis, com especial atenção aos Parâmetros de Desempenho listados a seguir:

Para pavimentos asfálticos:

Ausência de trincas de qualquer natureza, exsudação, ondulação ou corrugação,

Índice de Rugosidade Internacional: IRI ≤ 2,3 m/km,

Ausência de afundamentos locais ou na trilha de roda, plásticos ou por consolidação;

Para pavimentos de Concreto:

Índice de Perfil: IP ≤ 240 mm/km,

Eficiência de Junta: ECJ ≥ 75 %,

Ausência de alçamento de placas, fissuras lineares ou bombeamento, quebras localizadas, fissuras de retração, esborcinamento de juntas e placas bailarinas;

Deflexão recuperável: Dp ≤ 1,1 x Deflexão admissível;

Altura de Areia: 0,6 mm ≤ Hs ≤ 1,2 mm;

Ausência de desnível entre a faixa de tráfego e o acostamento ou faixa de segurança e entre faixas de tráfego contíguas;

Ausência total de sinalização horizontal com índice de retrorrefletância menor que 250 mcd/lx/m² em 100 % do trecho.

132. Estabelecer parâmetros de desempenho diretamente no PER ou contrato, torna o critério de controle mais claro tanto ao concessionário quanto aos agentes públicos envolvidos. Ademais, faz todo sentido em padronizar e uniformizar os procedimentos de avaliação de parâmetros de desempenho do pavimento na ANTT e no DNIT, já que são órgãos que fazem parte do Ministério do Transporte.

133. Tendo em vista que a nova redação proposta pela ANTT para os critérios de desempenho de recebimento das novas melhorias é suficiente para mitigar possíveis riscos do controle de recebimento, verifica-se que o apontamento inicial foi atendido. Cabendo apenas propor **recomendação à ANTT para que nas outorgas vindouras faça constar no contrato ou PER os parâmetros estabelecidos na Instrução de Serviço nº 13 de 4 de novembro de 2013 do DNIT, sem prejuízos de outros normativos que julgar cabíveis.**

Investimento em manutenção

134. Empreenderam-se esforços para avaliar se os custos de manutenção estão aderentes aos custos gerenciais do DNIT. No entanto, em razão do agrupamento dos custos da manutenção do pavimento com os custos de manutenção da ponte, não foi possível efetuar a comparação direta com os custos gerenciais do DNIT, pois estes não contemplam manutenção de pontes. Ademais, o tempo exíguo da auditoria não possibilitou desagregar esses custos. Assim, o custo gerencial do DNIT não pôde ser utilizado como parâmetro neste caso específico.

Investimento em melhorias

135. Constatou-se que a melhoria denominada "Construção da Alça de Ligação com a Linha Vermelha", com custo médio inicial de R$ 9.072,46 /m² (peça 16, p. 20-22), e que a melhoria designada de Avenida Portuária, com custo médio de R$ 7.738,59 /m² (peça 16, p. 20-22), apresentaram valores, respectivamente, 100% e 70% superiores ao custo médio referencial do Dnit para obras similares, que é de R$ 4.500,00/m² (peça 39).

136. Diante de tal constatação, questionou-se a ANTT, por meio do Ofício 624/2014-TCU/SefidTransporte (peça 16, p. 20-22), sobre a previsão de custo médio para as mencionadas melhorias ser bem superior ao custo médio de referência do Dnit. Como resposta, a agência apresentou, inicialmente, resposta nos seguintes termos, Ofício ANTT 1.113/2014 (peça 23, p. 16-18):

O valor orçamentário proposto para a Avenida Portuária foi determinado tendo como referência o orçamento apresentado pela Invepar. Esta escolha foi estabelecida considerando a aderência dos serviços apontados na planilha orçamentária fornecida, com os serviços existentes no Projeto Executivo da Alça de Ligação com a Linha Vermelha.

Em geral, essa é uma obra com características especificas as quais se diferem em inúmeros aspectos as previstas nas referências do custo médio gerencial proposto pelo DNIT. Localização de canteiros fora da área de abrangência da obra, adicionais pelas alterações da convenção coletiva, redução das produtividades dos transportes para adequação do viário local, modelo construtivo, adequação do projeto de fundações as condições do solo (contaminação, presença de solos moles e etc), bota-fora em condições de receber solos contaminados, desapropriação e outros, condicionam as diferenças apontadas do valor por km quando comparados ao custo médio gerencial do DNIT.

Vale lembrar que não existe referência à condição do entorno nas obras do custo referencial do DNIT, podendo ocorrer à incidência de obras em áreas urbanas e rurais, condicionando a variação do valor mínimo e máximo propostos. É importante considerar que, tendo como referência o descrito no próprio documento, para os custos apresentados não são considerados acessos e possíveis fundações especiais que sejam necessárias ao projeto, limitando-se a definição do valor para a OAE, sendo que nos orçamentos apresentados pela ANTT estes se encontram incorporados.

(...)

Os valores propostos para os serviços da Avenida Portuária foram compatibilizados e atualizados à mesma referência e premissas aprovadas no Projeto Executivo da Alça, com a atualização da data-base para janeiro de 2014. Após a compatibilização, o valor apurado de referência foi de R$ 363.127.712,30 (trezentos e sessenta e três milhões cento e vinte e sete mil setecentos e doze reais e trinta centavos) para uma área de 46.924,30 m² em OAE. O valor de R$ 7.738,59/m² foi obtido considerando a área de 24.641,51 m², com referência ao ajuste de faixas proposto pela ANTT.

Maiores informações estão expostas na apresentação realizada durante a reunião de 16/12/2014 (vide cópia no CD em anexo).

Ainda informamos que o Projeto Executivo e o Relatório de Análise de Projeto da alça de acesso à Linha Vermelha encontra-se no CD em anexo.

137. Complementarmente, a ANTT enviou por meio de e-mail novas declarações (peça 32):

Em reuniões anteriores, a Gerência de Projetos da SUINF apresentou os critérios adotados para o orçamento da Alça de Ligação da Linha Vermelha (LV). O projeto executivo, após as considerações do TCU apresentou um preço final, sendo 61% superior ao previsto na referência do DNIT para obras similares. No que se segue, é novamente apresentada a lista dos itens que impactaram o valor final aprovado.

Item	Serviços	Percentual de impacto (%)
a.	Mão de obra	1,56
b.	Encamisamento metálico	7,82
c.	Concreto com Fck=30 Mpa	0,86
d.	Concreto com Fck=40 Mpa	1,80
e	Execução de estacas de maior diâmetro	1,05
f	Bombeamento de concreto	-
g	Produtividade dos caminhões	1,23
h	Lançamento de forma metálica e aço	3,36
h	Lançamento de vigas e pré-lajes	3,75
i	BDI	4,35
j	Interferências	5,96
l.	Plano de contas da ANTT (compensação ambiental e supervisão e controle tecnológico)	4,50
TOTAL (%)		**36,24**

Como dito anteriormente, a ANTT entende que essa é uma obra com características especificas, as quais se diferem em inúmeros aspectos às previstas nas referências do custo médio gerencial proposto pelo DNIT, as quais condicionam as diferenças apontadas do valor por km quando comparados ao custo do DNIT.

Na divulgação dos custos médios, não há referência à condição do entorno nas obras, podendo ocorrer à incidência de obras em áreas urbanizadas. É importante considerar que, tendo como referência o descrito no próprio documento, para os custos apresentados, não são considerados acessos e possíveis fundações especiais que sejam necessárias ao projeto, limitando-se a definição do valor para a OAE, sendo que nos orçamentos apresentados pela ANTT, estes se encontram incorporados.

Vale lembrar que o Projeto Executivo da Alça de Ligação à Linha Vermelha prevê, nas fundações e mesoestrutura, a ampliação do viário para a inclusão da Avenida Portuária e, por isso, apresenta custo maior de implantação.

Ressaltamos que os índices apresentados são indicativos, servindo apenas de referência para a continuidade da análise pelo TCU.

(...)

138. Registra-se ainda que arguiu-se a ANTT, por meio do Ofício 624/2014 (peça 16, p. 21-22), da existência de uma possível duplicidade nas verbas de desapropriação (“Interferências” e “Desapropriações e Indenizações”) estabelecidas na planilha orçamentária da Alça de Ligação da Linha Vermelha, com as rubricas destinadas à desapropriação (“Desapropriação”, “Reintegração de Posse” e “Verbas para Procedimentos de Desocupação de Imóveis”) previstas na planilha do Modelo Operacional. A agência informou, via Ofício ANTT 1.113/2014 (peça 23, p. 16-18), a correção do orçamento da Alça de Ligação com Linha Vermelha, retirando a verba de “Desapropriações e Indenizações” de R$ 22.424.303,90. Com essa redução o novo custo da Alça de Ligação com Linha Vermelha diminuiu de R$ 204.130.429,01 para R$ 180.917.684,38, ou seja, o custo por metro quadrado reduziu de R$ 9.072,46/m² para R$ 8.040,79/m².

139. Antes de avaliar os argumentos apresentados pela ANTT, faz-se necessário relatar um breve resumo das obras de melhorias da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária. A primeira, consoante definições do item 3.2.1 do PER (peça 11, p 22) será uma estrutura elevada (viaduto), sendo uma pista de sentido único com duas faixas de 3,50 m, cada, faixas de segurança de 0,60 m nos bordos e barreiras rígidas de proteção, com extensão aproximada de 2,5 km. O Croqui da seção transversal do viaduto, conforme o item 1.3.3 do “P2, T5 – Melhorias” (peça 37, p 41) mostra

que a largura totaliza 9,0 m. A Avenida Portuária também será um viaduto elevado em pista de sentido duplo, com duas faixas de 3,50m, cada, faixas de segurança de 0,60m nos bordos e barreiras rígidas de proteção, assim a largura também é de 9,0 m, segundo informação do PER no item 3.2.3 (peça 11, p 23).

140. Os valores dos investimentos previstos para a Alça de Ligação com Linha Vermelha e para a Avenida Portuária são, respectivamente, R$ 180.917.684,38 (valor já corrigido pela ANTT decorrente de apontamentos deste trabalho) e R$ 190.690.441,82. A partir do custo previsto corrigido para a Alça de Ligação com Linha Vermelha de R$ 180.917.684,38 e das características da obra, largura de 9,00 m e extensão de 2.500,00 m, o custo em R$/m² é de R$ 8.040,79/m² (R$ 180.917.684,38 / (9,00 x2.500,00 m). O preço final da Alça de Ligação com Linha Vermelha foi obtido a partir de uma planilha orçamentária com a definição dos serviços, quantidades e preço unitários. Por seu turno, o preço da Avenida Portuária foi estimado pela ANTT pelo produto da área de 24.641,51 m² e um custo médio de R$ 7.738,59 /m², conforme apresentação fornecida pela agência (peça 21, p. 11).

141. Passa-se agora a avaliar os argumentos apresentados pela ANTT. A agência argumenta que há uma série de especificidades da Construção da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária que não seriam capturadas pelo referencial de custo do Dnit, como: canteiro de obras distante do empreendimento, reduzida produtividade do transporte de insumos para a obra, alto custo da mão de obra no Rio de Janeiro, bota fora de materiais contaminados, enfim, fatores relacionados ao alto custo de obras em regiões urbanizadas.

142. No entanto, o referencial de custo do Dnit captura os custos de OAEs em áreas urbanas, ao contrário do alegado pela ANTT. Um exemplo é a construção do arco metropolitano do RJ, que possui diversas OAE. Dessa forma, avalia-se que a adoção do custo referencial máximo do Dnit (R$ 5.000,00) captaria as especificidades ligadas à construção de obra em área urbanizada. Cumpre mencionar que o Dnit publica custo mínimo (R$ 4.000,00), custo médio (R$ 4.500,00) e custo máximo (R$ 5.000,00) de obras de arte especiais (peça 39). Tomando como base esse custo máximo gerencial do DNIT de R$ 5.000,00, os percentuais das sobreavaliações da estimativa do custo médio da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária passam a ser superiores a 60% (R$ 8.040,79/m² / R$ 5.000,00/m²) e 55% (R$ 7.738,59/m² / R$ 5.000,00/m²), respectivamente. Ainda assim esses custos médios estimados para as citadas melhorias permanecem altos em relação ao custo máximo referencial do DNIT.

143. A ANTT argumenta também que os custos médios referenciais do Dnit não consideram acessos e possíveis fundações especiais que sejam necessárias ao projeto. A ANTT conclui que os custos desses serviços estariam incorporados no orçamento de Construção da Alça de Ligação com a Linha Vermelha, o que justificaria o orçamento do empreendimento estar acima do referencial da autarquia.

144. Primeiramente, esclarece-se que os acessos citados no custo médio do Dnit dizem respeito às obras de terraplenagem, como por exemplo as cabeceiras de pontes. A Construção da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária não possui acessos com uso de terraplenagem, pois localiza-se em área urbana, onde os acessos são todos feitos em elementos de concreto, sendo computados como m^2 de estrutura a ser construída. Assim, os "custos de acesso" não estão presentes no referencial do Dnit (terraplenagem), tampouco estão presentes nas obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária. Em outras palavras, não procede o argumento da agência que afirma que os custos de acessos estão contemplados nas duas obras de melhorias e não estão contemplados no custo referencial do Dnit.

145. Em segundo lugar, assiste razão à ANTT quanto à ausência do cômputo do custo de fundações especiais no custo médio referencial do Dnit. A autarquia considera apenas fundações convencionais, ao passo que no projeto da agência há fundações especiais. No entanto, essas fundações especiais ainda não justificariam o custo de cerca de R$ 8.000/m^2. No documento apresentado pela ANTT para elucidar as especificidades da obra em relação ao convencionalmente aceito e adotado

pelo DNIT por meio do custo médio referencial (Peça 32 - "Resposta aos itens da Diligência realizada em 23/12/2014 pelo TCU – Ponte Rio-Niterói"), a agência apresenta percentuais de impacto dos serviços no valor final do orçamento da Alça de Ligação com a Linha Vermelha. Os serviços diretamente envolvidos na execução da fundação são: a) mão de obra (1,56%), b) encamisamento metálico (7,82%), c) concreto Fck 30 Mpa (0,86%), e) execução de estacas de maior diâmetro (1,05%), g) produtividade dos caminhões (1,23%). Esses serviços representam um aumento de 12,52%. Ainda assim esse percentual está bem inferior aos 60% e 55% das sobreavaliações das estimativas dos custos médios da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária.

146. No que diz respeito aos outros serviços elencados pela ANTT, d) concreto Fck 40 Mpa (1,80%), h) lançamento de forma metálica e aço (3,36%), i) lançamento de vigas e pré-lajes (3,75%), apesar de não estarem diretamente relacionados à execução da fundação, são serviços não contemplados no SICRO 2. Entende-se, portanto, que, para o caso concreto e devido à inexistência desses serviços no SICRO 2, considerar também esses percentuais de impacto.

147. Em relação ao i) BDI (4,35%) e ao l) plano de contas da ANTT (compensação ambiental e supervisão e controle tecnológico) (4,50%), o primeiro é um percentual incidente no custo final da obra e no caso em apreço há realmente esse percentual de diferença do BDI do DNIT com o BDI da ANTT, o segundo, principalmente os serviços supervisão e controle tecnológico são serviços contratados separadamente pelo DNIT, ou seja, não fazem parte do custo direto de uma obra pública rodoviária no âmbito do DNIT. Assim, esses percentuais de impacto são devidos.

148. Já quanto ao percentual para j) interferências (5,96%) avalia-se que não deve ser considerado. Na planilha orçamentária da Alça de Ligação com a Linha Vermelha está previsto uma verba de R$ 10.819.480,32 para Interferências sem demonstrar a origem desse valor. Ademais, a agência não apresentou, na peça 32 (referente às justificativas da necessidade de inclusão desses percentuais de custo adicional), quaisquer informações sobre esse percentual de impacto, como feito para os outros serviços. Logo, pela ausência de motivação, avalia-se que o percentual de 5,96% para as interferências não deve ser acrescido ao percentual total de impacto.

149. Assim, o percentual de impacto justificável nas obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha, o qual poderia ser considerado no referencial máximo do DNIT é de 30,28%. Somando esse percentual ao valor referencial máximo do Dnit de R$ 5.000,00/m² obtém-se R$ 6.514,00/m². Ainda assim os valores apresentados de R$ 8.040,79/m² para a Alça de Ligação com a Linha Vermelha e de R$ 7.738,59 /m² para a Avenida Portuária são superiores em 23% e 19%, respectivamente, ao valor de R$ 6.514,00/m².

150. Cumpre destacar que não há no EVTEA projeto para a Avenida Portuária. Foi possível identificar apenas uma breve descrição no item 3.2.3 do PER das características de execução dessa melhoria. O custo de R$ 7.738,59 /m² foi estimado a partir de uma concepção inicial, diferente da atual, conforme peça 21, p 11. Ademais, a concepção atual é o compartilhamento de trecho da fundação e da mesoestrutura pela Alça de Ligação com a Linha Vermelha e pela Avenida Portuária (peça 38). Ou seja, uma mesma estrutura de suporte para as pistas de rolamento dos dois viadutos. Tal fato poderá trazer redução nos custos de execução dessas melhorias.

151. De todo o exposto, conclui-se que a ANTT não logrou êxito em justificar os valores apresentados de R$ 8.040,79/m² para a Alça de Ligação com a Linha Vermelha e de R$ 7.738,59 /m² para a Avenida Portuária, valores superiores em 23% e 19%, respectivamente, ao valor de R$ 6.514,00/m², considerando o valor referencial máximo do Dnit de R$ 5.000,00/m² e as especificidades justificáveis alegadas pela agência. Nesse passo, justifica-se **determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que antes da publicação do Edital de Concessão da Ponte RJ-Niterói, retifique os custos das obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária à luz dos custos referenciais do DNIT e das devidas especificidades justificáveis**.

CONCLUSÃO

152. Realizado o acompanhamento sobre a concessão da Ponte Rio-Niterói e das intervenções tendentes a aprimorar sua integração com o sistema viário circundante, repara-se, preliminarmente, na regularidade formal dos elementos trazidos ao exame do Tribunal, em especial dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEAs) e das planilhas eletrônicas que o acompanham.

153. Quanto ao mérito da modelagem concessória, as principais constatações da unidade técnica apontam que, conforme esperado, o processo concessivo em tela representa avanço em relação ao contrato firmado em 1994, incorporando boas práticas como os fatores C, D e Q. Todavia, a modelagem da presente outorga deixou de incorporar determinadas inovações (e.g. "gatilho" de investimentos; condicionantes ao início da cobrança ou majoração da tarifa), presentes na 3ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe), por força de especificidades do projeto, máxime pelo fato de tratar-se de trecho em área metropolitana, já pedagiado, próximo da saturação e de inviável – e, sob o prisma da mobilidade urbana, quiçá indesejável – duplicação.

154. As impropriedades encontradas inicialmente nos Estudos de Viabilidade, a repercutir na formação do valor da tarifa-teto de pedágio, limitam-se a dois pontos: a) os quantitativos de pessoal e de veículos previstos nas planilhas de cálculo – gravitando em torno de 700 funcionários e 100 veículos (peças 45 e 46) – significativamente extrapolam (aproximando-se do dobro) os montantes consignados em documentos legais prestados pela atual incumbente (menos de 350 funcionários e de 50 veículos, peça 44, p. 15-16); e b) o custo paramétrico utilizado para as principais intervenções viárias (na ordem de R$ 9.000/m^2) excede em 100% a estimativa do custo médio referencial do Dnit (da ordem de R$ 4.500,00/m^2).

155. Como consequência das superestimativas detectadas, a projeção de gastos totais com mão de obra no EVTEA da Ponte Rio-Niterói, avaliados em R$ 1,2 bilhões durante o período de concessão (cerca de R$ 40 milhões anuais), superam expressivamente a previsão de despesas em concessões recentes, concedidas por igual prazo mas com trechos sessenta vezes mais extensos (e.g. concessão da BR 153/MT, com 850,9 km), bem como despesas com pessoal da atual concessionária na própria ponte RJ-Niterói (cerca de 20 milhões anuais, peça 35, p. 10).

156. Entende-se crucial, para a acuidade da sinalização ao mercado – considerando que a tarifa-teto de pedágio é um dos principais elementos a balizar os lances da licitação –, que o preço máximo fixado em edital contemple as retificações cabíveis relativamente aos dois pontos acima assinalados. Caso retificados os quantitativos de pessoal e de veículos conforme os dados constantes nos últimos Relatórios Anuais da própria ANTT e nos Relatórios de demonstrações financeiras da incumbente, observar-se-ia decesso da ordem de R$ 600 milhões (dos quais R$ 200 milhões já foram ajustados pela ANTT, restando ainda mais R$ 400 milhões) na estimativa de despesas operacionais ao longo do empreendimento.

157. Ajustados os custos paramétricos de acordo com os custos referenciais do DNIT, acrescidos das especificidades das obras, a desoneração aplicável às obras contratadas atingiria valores de aproximadamente R$ 87 milhões (dos quais R$ 22,4 milhões já foram ajustados pela ANTT, restando R$ 64,6 milhões). É de se esperar, portanto, que as correções determinadas favoreçam sobremaneira a modicidade tarifária em prol dos usuários do serviço outorgado.

158. Ainda quanto a modelagem, percebem-se também oportunidades de melhorias, cuja incorporação às futuras concessões ora se propõe recomendar. Nessa seara, incluem-se recomendações relativas ao levantamento de passivos ambientais, visitas técnicas ao sítio e às instalações da futura concessão; desenvolvimento de mecanismo que evite a retenção exacerbada de aumentos ou reduções na tarifa praticada; reforço à efetividade do Fator D e à busca da satisfação do usuário, entre outras.

159. Dessa forma, assim que a agência reguladora tiver equacionado as duas questões discriminadas na instrução acima – retificando tanto os quantitativos de pessoal e de veículos quanto o custo das obras associadas à alça de acesso à Linha Vermelha e à Avenida Portuária –, não restarão óbices ao regular prosseguimento do processo de outorga.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE E VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

160. Conforme item 47 da Portaria-Segecex 15/2011 e itens 13 e 17 da Portaria-Segecex 10/2012, o benefício de controle do presente levantamento classifica-se tanto como "efetivo" e "qualitativo" – eis que a agência reguladora assentiu em retificar, ao longo das tratativas realizadas, determinados itens e cláusulas do projeto – como "potencial" e "quantitativo financeiro", considerando que os ajustes aqui reputados necessários dependem, em última instância, da deliberação superior do Tribunal.

161. Mais especificamente, o item 10 do Anexo à Portaria-Segecex 10, de 30 de março de 2012 (Orientações para Benefícios do Controle), assim classifica o benefício do presente acompanhamento:

> **10. Redução de tarifa pública (licitação)**
>
> 75. Trata-se de benefício decorrente de trabalhos de acompanhamento de licitações para concessão em que a ação de controle realizada resulta, **ou pode resultar**, na redução da tarifa a ser cobrada dos consumidores/usuários durante a concessão de serviços públicos.
>
> (...)
>
> 77. O benefício se concretiza, por exemplo, quando o trabalho de acompanhamento da licitação para concessão de serviço público de transmissão de energia elétrica identifica erros ou falhas no fluxo de caixa do empreendimento que, **se forem retificados**, reduzem o custo do capital próprio ou a receita da concessionária e, consequentemente, o valor máximo da tarifa pública a ser cobrada, em benefício dos consumidores.

162. As medidas corretivas a que anuiu a ANTT já resultaram em decréscimo de aproximadamente 6% na tarifa-teto do leilão – considerando que o EVTEA ingressou neste TCU prevendo tarifa-teto de R$ 5,70 e, conforme cálculos da própria agência, **os ajustes acordados ao longo desta fiscalização resultam em lance inicial máximo de R$ 5,39 para o leilão da outorga (peça 43)**. Além disso há de se considerar as correções ainda necessárias de acordo com o entendimento da Seinfra-Rodovia, que tem o condão de multiplicar esse decréscimo em até 3 vezes (visto que já se reduziram R$ 200 milhões dos R$ 600 milhões referentes à superestimativa das despesas operacionais), sem considerar a redução nas obras de melhoria. Esse benefício potencial de controle é superior ao montante de R$ 465 milhões, eis que as correções ainda necessárias nas estimativas das despesas operacionais ao longo do empreendimento é mais de R$ 400 milhões e de R$ 65 milhões nas obras de melhorias da alça de acesso à Linha Vermelha e da Avenida Portuária.

163. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) nos processos de fiscalização do TCU tem seus critérios de registro disciplinados pela Portaria TCU 222/2003. Estabelecendo a forma de cálculo do valor dos contratos de concessão para prestação de serviços públicos, a Decisão 587/2001-TCU-Plenário prevê que o VRF corresponde, em casos como o presente, à receita estimada pelo prazo de concessão.

164. A receita bruta total prevista no EVTEA, em valores correntes, assoma a R$ 5.620.929.846,30 (cinco bilhões, seiscentos e vinte milhões, novecentos e vinte e nove mil, oitocentos e quarenta e seis reais e trinta centavos). Trazidos a valor presente à taxa de 7,2% a.a. (WACC do projeto), tal somatório perfaz R$ 2.389.737.871,63 (dois bilhões, trezentos e oitenta e nove milhões, setecentos e trinta e sete mil, oitocentos e setenta e um reais e sessenta e três centavos).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

165. Ante o exposto acima, com base nas análises empreendidas pela equipe de fiscalização e tendo em conta as atribuições constitucionais do Tribunal quanto ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública, submetem-se os autos à consideração superior, propugnando a remessa dos presentes autos ao Exmº Sr. Ministro Relator com as seguintes propostas de encaminhamento:

I. Determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a) se abstenha de publicar o Edital para Concessão da Ponte RJ-Niterói até que retifique os custos de mão-de-obra e de veículos contidos nas despesas operacionais do empreendimento para valores compatíveis com os custos incorridos pela atual concessionária, a exemplo daqueles constantes em relatórios de auditores independentes sobre demonstrações financeiras (peça 35) e em relatórios anuais (peça 44), ambos referentes à atual Concessionária da Ponte RJ-Niterói, sem prejuízo de outros dados que julgar cabíveis, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) se abstenha de publicar o Edital para Concessão da Ponte RJ-Niterói até que retifique os custos das obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária para valores compatíveis com os custos referenciais do DNIT somados às devidas especificidades justificáveis, ou com possíveis custos referenciais da ANTT para obras similares, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) padronize, para efeitos de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), critérios de dimensionamento para a estrutura organizacional (e.g. cargos; *turnover*; unidades como presidência, diretorias e gerências etc.) da empresa concessionária – reputada necessária, suficiente e eficiente para prestação dos serviços a serem concedidos, considerando a extensão, complexidade etc. dos trechos rodoviários –, de forma a conferir maior previsibilidade às estimativas de despesas operacionais, em conformidade com precedentes desta corte de contas plasmados nos Acórdãos 3.349/2012-TCU-Plenário e 1.656/2011-TCU-Plenário, apresentando ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), normativo ou 'manual' nesse sentido;

d) apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), Plano de Ação referente ao desenvolvimento de metodologia para cálculo do Fator X das recentes concessões rodoviárias, contendo, entre outros, cronograma de atividades e indicação dos respectivos responsáveis (por atividade);

II. Recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com espeque no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que nas próximas concessões a seu encargo:

a) considere orientar as estruturadoras de projeto a apresentar as planilhas de fluxo de caixa em valores correntes, é dizer, sem a inclusão e posterior exclusão da estimativa de inflação;

b) inclua inventário dos passivos ambientais nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), de acordo com as características de cada empreendimento a ser outorgado;

c) regulamente e divulgue os procedimentos relativos às visitas técnicas ao sítio e às instalações vinculadas à exploração da infraestrutura a ser outorgada;

d) considere a possibilidade de instituir parâmetros objetivos (e.g. sistema de "bandas" ou intervalos de variação) para nortear o repasse dos valores da "Conta C" via Fator C, quando houver conveniência e oportunidade de que esse repasse seja efetuado de forma gradual ou diferida;

e) atente para a fixação do Fator D em patamares que não apenas desestimulem o inadimplemento relativo às obras pactuadas, mas que exerçam o impacto suficiente para reequilibrar econômica e financeiramente o contrato dentro de prazo razoável;

f) estude incluir, preferencialmente entre os fatores determinantes do reajuste tarifário periódico, o resultado de pesquisa de satisfação dos usuários do serviço, justificando sua ausência caso conclua por sua inviabilidade; e

g) faça constar no contrato ou no PER, para as outorgas rodoviárias vindouras, os parâmetros de desempenho estabelecidos na Instrução de Serviço n. 13 de 4 de novembro de 2013 do DNIT, sem prejuízos de outros normativos que julgar cabíveis.

III. Informar a decisão que vier a ser proferida por esta Corte ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)".

O Secretário em Substituição da SeinfraRodovia manifestou-se de acordo (peça 51).

É o relatório.

VOTO

Trago à deliberação dos meus E. Pares o processo de acompanhamento da concessão da rodovia BR-101/RJ, no trecho atinente à Ponte Presidente Costa e Silva, também denominada de "Ponte Rio-Niterói", e demais intervenções ancilares, sob a condução da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

Para a adequada compreensão do tema, torna-se necessária breve digressão histórica.

A Ponte Rio-Niterói constou da primeira etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais – Procrofe - e foi o primeiro trecho rodoviário federal concedido para exploração pela iniciativa privada.

A tabela transcrita a seguir apresenta as principais informações sobre o contrato de concessão em vigor:

Tabela 1 – Principais aspectos contratuais da **atual** concessão da Ponte Rio-Niterói

Item	**Situação vigente**
Publicação do edital original	5/4/1993
Número do contrato	Contrato 154/94-00
Data de assinatura do contrato	29/12/1994
Concessionária	CCR S.A.
Publicação do extrato	D.O.U. Seção 3, p. 27264, 30/12/1994
Prazo da concessão	20 anos
Início da cobrança de pedágio	1/6/1996
Término do contrato de concessão	30/12/2014, pelo contrato original 31/5/2015, segundo a ANTT

Embora o contrato de concessão tenha sido assinado em 29/12/1994, ele somente passou a produzir efeitos a partir de 31/05/1995, em razão de deliberações deste Tribunal.

Na sessão plenária de 13/12/1994, o TCU fixou prazo para que o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER promovesse a anulação da 3ª fase da licitação, para concessão da exploração da Ponte Rio-Niterói, em razão da ocorrência de vícios e ilegalidades no edital do certame, bem como em razão da não observância dos princípios da isonomia e do julgamento objetivo (Decisão 763/94 – Plenário).

Contra tal deliberação, foi interposto pedido de reexame, apreciado na sessão plenária de 10/05/1995, que resultou na prolação da Decisão 188/1995 – Plenário, no sentido de dar provimento parcial ao recurso, para afastar a decretação de nulidade do certame.

Ao tempo em que recorriam da deliberação inicial, o DNER e a licitante vencedora firmaram o contrato de concessão, incluindo, no contrato, cláusula nova, a cláusula 279, que subordinava a eficácia do contrato ao resultado do julgamento do recurso interposto, nos seguintes termos:

"*Cláusula 279. Não obstante o item 276 acima, as partes têm pleno conhecimento de que o Egrégio TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, por meio de Decisão nº 763/94, do Plenário, tomada em 13 de dezembro de 1994, no processo TC 006.098/93-2, determinou que o DNER, no prazo de 30 (trinta) dias, promoveria a anulação da Fase III da licitação, para Concessão da Exploração da Ponte Presidente Costa e Silva. Inconformados, porém, com a precitada Decisão, CONCEDENTE E CONCESSIONÁRIA, no prazo legal, interpuseram, perante a Corte de Contas, recursos visando à reforma integral daquela deliberação com o conseqüente reconhecimento da validade daquela fase do procedimento licitatório. Assim,* ***considerando que os mencionados recursos se revestem de efeito suspensivo*** *"ex vi" do disposto no art. 33 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e considerando, também, o expediente ministerial datado de 26 de dezembro de 1994, rubricado pelas partes e que, junto a esse processo, passa a fazer parte integrante deste CONTRATO, independentemente de*

transcrição, concordam as parte em ***firmar este CONTRATO sob condição suspensiva, só vindo a produzir quaisquer efeitos, ou gerar direitos ou obrigações, se reconhecida, afinal, a validade da referida Fase III da Licitação****. Concordam, outrossim, as partes, em renunciar, por seus represented legais competentes, a qualquer direito, ação, pretensão ou indenização, caso seja anulado o CONTRATO*"

A assinatura do contrato de concessão, com base no efeito suspensivo do recurso, levou o TCU, na Decisão 188/1995 – Plenário, a firmar o seguinte entendimento, em caráter normativo, que por longos anos orientou a atuação desta Corte de Contas:

"8.6 - considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas ***não autoriza o recorrente a****, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso,* ***praticar qualquer ato ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida,*** *sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, combinado com o art. 220, II, do Regimento Interno;"*

Tendo em vista o fato de que o Tribunal tornara sem efeito a determinação que anulava a 3ª fase da licitação (subitem 8.1 da Decisão nº 763/94-TCU - Plenário), o DNER deu início à execução do contrato, firmado com a Concessionária Ponte S.A., constituída pelo Consórcio Andrade Gutierrez/Camargo Corrêa, vencedor do certame licitatório, mediante Ordem de Serviço expedida em 30/05/1995, razão pela qual o dia seguinte, 31/05/1995, foi considerado como marco inicial do contrato de concessão.

Já agora em 29 de janeiro de 2014, o Ministério dos Transportes, considerando a proximidade do prazo final da concessão, publicou o Edital de Chamamento Público 1/2014, para a elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira e Ambiental – EVTEA, necessários à concessão da Ponte Rio-Niterói.

Mediante a Portaria-MT 52, de 26 de fevereiro de 2014, aquela Pasta autorizou doze empresas a desenvolver estudos técnicos relativos à concessão da ponte. Dessas empresas, quatro receberam o Termo de Autorização da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes do Ministério dos Transportes, a saber: 1) CCR S.A.; 2) EGP – Empresa Global de Projetos Ltda.; 3) Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A. – Invepar; e 4) Planos Engenharia S/S Ltda. Ainda assim, apenas duas interessadas – a CCR S.A. e a Planos Engenharia S/S Ltda. – apresentaram estudos ao fim do prazo estipulado. A Comissão de Seleção instituída para análise dos estudos apresentados houve por bem acolher, com adaptações, os estudos da CCR S.A., atual incumbente da exploração da Ponte Rio-Niterói.

Enquanto a ANTT finalizava os estudos atinentes à nova concessão, a SefidTransporte instaurou processo específico (TC 029.726/2014-0), visando ao planejamento dos trabalhos de acompanhamento do processo de outorga, cuja realização abrangia: 1) reunião de dados e informações sobre o objeto da análise, para proporcionar a visão geral do tema e dos principais elementos do projeto; 2) identificação e avaliação dos principais riscos associados ao empreendimento; 3) delimitação do escopo e do não-escopo dos trabalhos; 3) definição da eventual necessidade de se proceder à amostragem de itens do projeto; e 4) considerações sobre eventual necessidade de apoio de outras unidades técnicas do TCU para o exame da matéria.

Do referido processo, resultou a matriz de planejamento adotada pela Unidade Técnica na instrução deste processo (Acórdão 3598/2014-TCU-Plenário).

Em 28 de novembro de 2014, a ANTT encaminhou ao Tribunal o Memorando 1.642/2014/SUINF/ANTT (peça 1), os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) e minutas dos instrumentos jurídicos (edital, contrato etc.) relativos à concessão.

Em 4 de dezembro de 2014, foi encaminhado o ato de aprovação do Plano de Outorga da ponte.

A Unidade Técnica efetuou diligências, por meio dos Ofícios 624 e 645/2014-TCU-SefidTransporte (peças 24 e 30), devidamente respondidas por Ofícios da ANTT 1.113/2014 (peça 31), por e-mails e em reuniões técnicas.

Foram realizadas reuniões entre representantes da ANTT e da SefidTransporte e SeinfraRodovia em 28/11/2014, logo após o protocolo do EVTEA, em 16/12/2014 (discussão da primeira diligência), 22/12/2014 (apresentação das conclusões parciais deste acompanhamento), além de outras em 5 e 6/01/2015, estas com o fito de discutir ajustes finais nos estudos de viabilidade.

A instrução final foi elaborada em 12/01/2015 e prontamente encaminhada ao meu Gabinete, para análise.

Como resultado da atuação da área técnica e das discussões travadas nos encontros realizados, a ANTT procedeu a ajustes que levaram a Tarifa básica de pedágio (TBP), fixada originalmente em R$ 5,70, ao novo patamar de R$ 5,39 (peça 43), com redução de R$ 0,31.

Após esse breve histórico, passo a examinar as questões tratadas nestes autos, oportunidade em que realço a presteza da análise por todas as unidades dela participantes.

II

A documentação examinada pelo TCU, no presente estágio do processo de concessão, encontra-se definida no inciso I, art. 3º, da Instrução Normativa TCU 46/2004, a saber:

a) ato justificativo quanto à conveniência da outorga da concessão, em que esteja caracterizado o objeto, a área e o prazo, bem como informação quanto ao caráter de exclusividade da concessão, como estabelece o art. 5º c/c o art. 16 da Lei n.º 8.987, de 1995;

b) comprovante de que o objeto licitado foi incluído no plano de outorgas previsto no inciso III do art. 24 da Lei nº 10.233, de 2001;

c) estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, contendo, entre outras informações que o gestor do processo julgue necessárias, as seguintes:

1. objeto, área e prazo da concessão;

2. quantificação e localização das praças de pedágio devidamente justificadas;

3. estudos técnicos estimativos dos índices de fuga e impedância adequadamente fundamentados;

4. estudo específico e fundamentado de estimativa de tráfego para a rodovia ou trecho de rodovia em licitação;

5. orçamento, com data de referência, das obras a realizar previstas pelo poder concedente para o objeto a licitar;

6. custo estimado de prestação dos serviços, incluindo os custos operacionais;

7. projeção das receitas operacionais da concessionária;

8. projeção de ganhos de produtividade, decorrentes de avanço tecnológico, aperfeiçoamento industrial, soluções técnicas inovadoras e soluções/produtos novos;

9. eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;

10. fluxo de caixa projetado do empreendimento, coerente com o estudo de viabilidade;

d) relatório de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;

e) Programa de Exploração da Rodovia (PER), elaborado pelo poder concedente ou por empresa contratada com essa finalidade, ou outro documento que se destine a delimitar as obras, os investimentos e os serviços a serem realizados pela concessionária durante a execução contratual, acompanhado dos respectivos cronogramas físico-financeiros;

f) relatório sintético sobre os estudos de impacto ambiental disponíveis, em que esteja indicada a existência de licenciamento ambiental para a execução das obras previstas, bem como a existência de passivo ambiental no trecho rodoviário a ser licitado e o agente responsável por sua recuperação;

g) exigências contratuais e legais impostas por organismos internacionais, quando participarem do financiamento do empreendimento;

Consoante a Unidade Técnica, a ANTT encaminhou ao Tribunal os documentos exigidos pela IN-TCU 46/2004, incluídas as planilhas eletrônicas necessárias ao exame dos estudos de viabilidade e de fixação da Tarifa Básica de Pedágio, havendo, nesse aspecto, perfeita sintonia com as exigências da citada IN.

A documentação foi analisada de acordo com o planejamento formulado no âmbito do TC 029.726/2014-0, razão pela qual foram examinados os seguintes elementos da concessão da Ponte Rio-Niterói:

1) estudos de demanda;
2) despesas operacionais;
3) alocação de riscos;
4) Sistema de reequilíbrio contratual (Fatores C, D, Q e X);
5) Disposições concorrenciais sobre o serviço concedido;
6) Mecanismos de otimização da execução contratual ("gatilho", condicionantes ao início da cobrança de pedágio etc.);
7) Parâmetros de desempenho estruturais;
8) Investimento em manutenção; e
9) Investimento em melhorias.

Da análise desses itens, a Secretaria concluiu pela necessidade de ajustes que levaram à proposição de determinações à ANTT, bem como foram propostas recomendações a serem avaliadas e eventualmente aplicadas a concessões futuras.

As determinações propostas pela unidade instrutiva foram redigidas nos seguintes termos:

I. Determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a) se abstenha de publicar o Edital para Concessão da Ponte RJ-Niterói até que retifique ***os custos de mão-de-obra e de veículos*** *contidos nas despesas operacionais do empreendimento para valores compatíveis com os custos incorridos pela atual concessionária, a exemplo daqueles constantes em relatórios de auditores independentes sobre demonstrações financeiras (peça 35) e em relatórios anuais (peça 44), ambos referentes à atual Concessionária da Ponte RJ-Niterói, sem prejuízo de outros dados que julgar cabíveis, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;*

b) se abstenha de publicar o Edital para Concessão da Ponte RJ-Niterói até que retifique os custos das obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária para ***valores compatíveis com os custos referenciais do DNIT*** *somados às devidas especificidades justificáveis, ou com possíveis custos referenciais da ANTT para obras similares, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;*

c) ***padronize****, para efeitos de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), critérios de dimensionamento para a estrutura organizacional (e.g. cargos; turnover; unidades como presidência, diretorias e gerências etc.) da empresa concessionária – reputada necessária, suficiente e eficiente para prestação dos serviços a serem concedidos, considerando a extensão, complexidade etc. dos trechos rodoviários –, de forma a conferir maior previsibilidade às estimativas de despesas operacionais, em conformidade com precedentes desta corte de contas plasmados nos Acórdãos 3.349/2012-TCU-Plenário e 1.656/2011-TCU-Plenário, apresentando ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), normativo ou 'manual' nesse sentido;*

Em relação aos custos de mão-de-obra e de veículos empregados na concessão, a Unidade Técnica verificou que os quantitativos de pessoal e de veículos, contidos nas planilhas de cálculo – em torno de 700 funcionários e 100 veículos (peças 45 e 46) – alcançam praticamente o dobro dos quantitativos atualmente empregados na concessão (menos de 350 funcionários e de 50 veículos, peça 44, p. 15-16), conforme comprovam documentos oficiais elaborados pela própria ANTT, como os Relatórios Anuais - Rodovias Federais Concedidas.

As informações obtidas pela equipe técnica por meio da importação de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, instituída pelo Decreto n. 76.900, de 23/12/75, indicam que os gastos com mão de obra da concessionária da Ponte RJ-Niterói perfizeram R$ 10,5 milhões em 2013 (peça 48), ante o montante de R$ 21,2 milhões anuais, previstos no EVTEA para os primeiros anos da concessão.

A justificativa apresentada pela ANTT, no sentido de que houve a inclusão de funcionários externos à Sociedade de Propósito Específico, detentora da concessão, contraria a razão de ser da constituição de Sociedade de Propósito Específico para administrar concessões de serviços públicos.

Tal sociedade serve justamente para permitir a segregação lógica, patrimonial, contábil e jurídica da empresa que opera a concessão, em relação a terceiros, externos à sociedade.

Ademais, serviços de terceiros já estão abrangidos na planilha do EVETEA, em que se encontram estimativas de gastos com "consultoria fiscal", "gestão de pessoas", "assessoria jurídica", "assessoria contábil", "comunicação e marketing" etc., de forma que a inclusão de gastos de outras empresas dentro do item mão-de-obra caracteriza indevida dupla contagem desses valores.

A projeção de gastos totais com mão de obra no EVTEA da Ponte Rio-Niterói, avaliados em R$ 1,2 bilhões, durante o período de concessão (30 anos), é superior à previsão de despesas com mão-de-obra de concessões recentes, de prazo idêntico, mas com **trechos sessenta vezes mais extensos** (e.g. concessão da BR 153/MT, com 850,9 km, contra os 13,4km da Ponte Rio-Niterói).

A despesa de mão-de-obra, prevista para a concessão, de cerca de R$ 40 milhões anuais, é superior à despesa da atual concessionária da ponte RJ-Niterói, de cerca de R$ 20 milhões anuais (peça 35, p. 10).

Não há, portanto, por parte da ANTT, justificativa plausível para os quantitativos e valores de mão-de-obra e de veículos apresentados para a Ponte. Por tais razões, acolho a análise e a proposta da Unidade Técnica em relação a esse ponto.

No tocante à proposta de determinação quanto à padronização de critérios de dimensionamento, para a estrutura organizacional da empresa concessionária modelo, utilizada como base do estudo de viabilidade, tenho outras considerações.

Não considero haver impropriedade na utilização da tabela salarial divulgada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR, haja vista tratar-se de ampla pesquisa elaborada por terceiros e divulgada com a finalidade de informar o próprio setor.

A propósito, nesse sentido informou a ANTT:

"Desde a sua implantação, as concessionárias vêm conseguindo através dos dados das pesquisas anuais, uma redução no turn over de seus quadros de colaboradores, evitando a migração de funcionários estratégicos para outras concessionárias, pois as eventuais distorções salariais são eliminadas no ato da contratação dos mesmos."

Ademais, não há evidência de que a ABCR poderia estar, dolosamente, inflando os salários, muito menos ficou caracterizado interesse da ABCR em superavaliar os custos de mão de obra necessários à operação dos serviços assumidos por suas associadas.

Entendo que a recomendação abaixo, contida no item 9.6.4 do Acórdão 3.349/2012-TCU-Plenário, deve nestes termos ser entendida.

9.6.4. por ocasião das futuras concessões, privilegie o uso de informações primárias oriundas de entidades públicas ou de instituições tradicionais de pesquisa, ***sempre que os dados colimados se afigurem disponíveis por esses meios****.*

E a própria ANTT expressamente asseverou que os dados não estariam disponíveis em outros meios, ao menos em relação a esse setor específico:

"*Pelo exposto, e tendo em vista a* ***inexistência de referenciais de preços específicos para o setor de concessões de rodovias****, entendemos que a pesquisa salarial da ABCR é representativa do mercado.*"

Desse modo, não verifico nos autos elementos para transformar a recomendação exarada no item 9.6.2, do Acórdão 1.656/2011-TCU-Plenário, em determinação.

Quanto à proposta relacionada à compatibilidade dos custos das obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária, com os custos referenciais do DNIT, verifico que são necessárias as seguintes considerações:

O custo médio inicialmente previsto para a "Construção da Alça de Ligação com a Linha Vermelha" era de R$ 9.072,46 /m² (peça 16, p. 20-22). Em razão de apontamentos feitos pelo TCU foi retirada parcela atinente a "Desapropriações e Indenizações", no valor de R$ 22.424.303,90, que se encontrava em duplicidade, o que resultou na redução do custo de R$ 9.072,46/m² para R$ 8.040,79/m².

As obras atinentes à Avenida Portuária, por sua vez, apresentam custo médio de R$ 7.738,59 /m² (peça 16, p. 20-22).

Sustenta a equipe de auditores que esses valores estariam superdimensionados, pois seriam superiores ao dobro do custo médio referencial do Dnit.

Por sua vez, a ANTT justifica os valores adotados como decorrentes do projeto executivo elaborado, permeado de toda uma série de especificidades, da Construção da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária, que não seriam capturadas pelo referencial de custo do Dnit, como: canteiro de obras distante do empreendimento, reduzida produtividade do transporte de insumos para a obra, alto custo da mão de obra no Rio de Janeiro, bota fora de materiais contaminados e outros fatores relacionados ao alto custo de obras em regiões urbanizadas.

A Unidade Técnica alega, então, que, ao contrário do alegado pela ANTT, o referencial de custo do Dnit capturaria os custos de obras de arte especiais em áreas urbanas, a exemplo da construção do arco metropolitano do RJ, que possui diversas OAE. Sustenta, assim, que a adoção do "custo referencial máximo" do Dnit (R$ 5.000,00/m²) captaria as especificidades ligadas à construção de obra em área urbanizada.

Na verdade, a própria equipe técnica foi quem adotou, como "custo referencial do Dnit", os valores constantes da tabela de **custos gerenciais médios** da autarquia, referentes ao mês de janeiro de 2014. Nesse sentido, o seguinte trecho:

"91. A fim de avaliar os custos do EVTEA para as referidas melhorias, buscou-se o ***custo médio gerencial*** *do DNIT (http://www.dnit.gov.br/servicos/custo-medio-gerencial/custos-medios-ger.janeiro-14.pdf). Para o mês de referência janeiro/2014, o custo médio previsto é de R$ 4.500,00 /m² para Obra de Arte Especial em concreto armado/protendido, mesma concepção de obra para a Alça de Ligação com Linha Vermelha a Avenida Portuária. (instrução preliminar, peça 16)."*

Importa ressaltar que a tabela de custos médios gerenciais **não se confunde** com o Sicro-2, nem faz parte desse sistema. Consoante informa o próprio sítio do Dnit na internet, os valores informados nas tabelas de custos gerenciais médios são meras estimativas adequadas para utilização em **nível de planejamento**.

Essas estimativas, consoante o próprio Dnit, são adequadas apenas a uma fase inicial de avaliação, não tendo a precisão de um orçamento realizado com base em projeto básico, muito menos a de um orçamento baseado em **projeto executivo**, como é, exatamente, o caso de que tratam os autos.

Basta ver a própria definição empregada pelo Dnit ao tornar disponível as tabelas de custos gerenciais (vide https://gestao.dnit.gov.br/servicos/custo-medio-gerencial):

"CMG – Custo Médio Gerencial *– Estabelece* ***custos estimativos, para uso em nível de planejamento****, de empreendimentos em infraestrutura de transportes, para implantação, adequação, restauração, reconstrução, manutenção, sinalização, projetos, estudos de viabilidade, estudos ambientais, desapropriação, Obras de Arte Especiais – OAE, referentes às obras rodoviárias, bem como custos de empreendimentos do modal ferroviário. Os referidos custos são atualizados, bimestralmente, de acordo com a divulgação do último SICRO-2 disponível. Os insumos asfálticos são*

atualizados pelos valores fornecidos pela ANP. ***A planilha divulgada refere-se ao Estado de Minas Gerais****."*

Tomando-se como base o custo máximo gerencial do Dnit contido na tabela de janeiro de 2014, de R$ 5.000,00/m², os percentuais de sobreavaliação da estimativa do custo médio da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária seriam superiores a 60% e a 55%, respectivamente.

Não obstante, duas razões afastam a hipótese de superdimensionamento dos preços.

A primeira diz respeito à atualidade dos valores constantes da tabela de custos gerenciais médios em relação às obras de arte especiais.

Consoante a própria definição do Dnit, transcrita anteriormente, os custos médios gerenciais **deveriam ser atualizados bimestralmente**, de acordo com a divulgação do último SICRO-2 disponível. Isso, porém, **não ocorreu com os custos atinentes às obras de arte especiais.**

Para maior compreensão, reproduzo o trecho da tabela de custos médios referenciais do Dnit, de janeiro de 2014, atinente às obras de arte especiais (disponível em http://www.dnit.gov.br/servicos/custo-medio-gerencial/custos-medios-ger.janeiro-14.pdf):

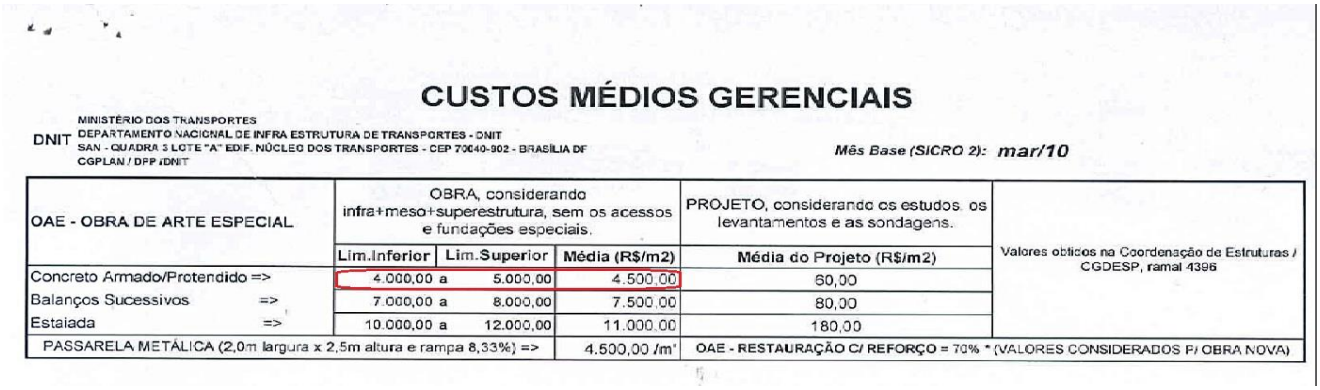
OAE - OBRA DE ARTE ESPECIAL	OBRA, considerando infra+meso+superestrutura, sem os acessos e fundações especiais			PROJETO, considerando os estudos, os levantamentos e as sondagens	
	Lim.Inferior	Lim.Superior	Média (R$/m2)	Média do Projeto (R$/m2)	Mantidos os valores constantes da planilha anterior, até que a Coordenação Geral de Estudos e Projetos - CGDESP realize novo levantamento para compor carteira de projetos aprovados. Valores obtidos na Coordenação de Estruturas / CGDESP (Fernando ou Edimarques - ramal 4330)
Concreto Armado/Protendido =>	4.000,00 a	5.000,00	4.500,00	100,00	
Balanços Sucessivos =>	7.000,00 a	9.000,00	8.000,00	120,00	
Estaiada =>	10.000,00 a	14.000,00	12.000,00	180,00	
PASSARELA METÁLICA (2,0m largura x 2,5m altura e rampa 8,33%) =>			4.500,00 / m		

Conforme observação constante da própria tabela do Dnit, referente a janeiro de 2014, foram "***Mantidos os valores constantes da planilha anterior****, até que a Coordenação Geral de Estudos e Projetos - CGDESP realize novo levantamento para compor carteira de projetos aprovados. Valores obtidos na Coordenação de Estruturas / CGDESP (Fernando ou Edimarques - ramal 4330)*".

Examinando as planilhas de custos gerenciais médios dos períodos anteriores, percebe-se que os valores atinentes aos custos gerenciais de Obras de Arte Especiais **jamais foram atualizados**, tendo sido repetidos desde a primeira divulgação disponível no sítio do Dnit, atinente ao mês de janeiro de 2009 (disponível em http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/planejamento/custo-medio-gerencial/custos-medios-ger.janeiro-09.pdf):

OAE - OBRA DE ARTE ESPECIAL	OBRA, considerando infra+meso+superestrutura, sem os acessos e fundações especiais.			PROJETO, considerando os estudos, os levantamentos e as sondagens.	
	Lim.Inferior	Lim.Superior	Média (R$/m2)	Média (R$/m2)	Valores obtidos na Coordenação de Estruturas / CGDESP, ramal 4396 - Davy
Concreto Armado/Protendido =>	4.000,00 a	5.000,00	4.500,00	60,00	
Balanços Sucessivos =>	7.000,00 a	8.000,00	7.500,00	80,00	
Estaiada =>	10.000,00 a	12.000,00	11.000,00	180,00	
PASSARELA METÁLICA (2,0m largura x 2,5m de altura e rampa 8,33%)			4.500,00 /m'	OAE - RESTAURAÇÃO C/ REFORÇO= 70% * (VALORES CONSIDERADOS P/ OBRA NOVA)	

A segunda tabela de custos gerenciais médios somente veio a ser divulgada em março de 2010 e, desde então, não houve qualquer alteração nos custos médios referentes às obras de arte especiais (vide http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/planejamento/custo-medio-gerencial/custos-medios-ger.marco-10.pdf)



CUSTOS MÉDIOS GERENCIAIS

DNIT
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT
SAN - QUADRA 3 LOTE "A" EDIF. NÚCLEO DOS TRANSPORTES - CEP 70040-902 - BRASÍLIA DF
CGPLAN / DPP /DNIT

Mês Base (SICRO 2): mar/10

OAE - OBRA DE ARTE ESPECIAL	OBRA, considerando infra+meso+superestrutura, sem os acessos e fundações especiais.			PROJETO, considerando os estudos, os levantamentos e as sondagens.	Valores obtidos na Coordenação de Estruturas / CGDESP, ramal 4396
	Lim.Inferior	Lim.Superior	Média (R$/m2)	Média do Projeto (R$/m2)	
Concreto Armado/Protendido =>	4.000,00 a	5.000,00	4.500,00	60,00	
Balanços Sucessivos =>	7.000,00 a	8.000,00	7.500,00	80,00	
Estaiada =>	10.000,00 a	12.000,00	11.000,00	180,00	
PASSARELA METÁLICA (2,0m largura x 2,5m altura e rampa 8,33%) =>			4.500,00 /m²	OAE - RESTAURAÇÃO C/ REFORÇO = 70% * (VALORES CONSIDERADOS P/ OBRA NOVA)	

O exame de cada uma das tabelas divulgadas pelo Dnit evidencia que os custos gerenciais médios das obras de arte especiais nunca foram atualizados, tendo sido repetidos até a última divulgação disponível (julho de 2014).

Essa falta de atualização indica que os valores adotados como referência pela Unidade Técnica encontram-se inteiramente defasados.

Reitero, mais uma vez, que essas tabelas não integram, nem pertencem ao **Sicro 2** e, ao contrário deste, não apresentam metodologia clara de como são aferidos os custos médios.

Ademais, o Dnit aparentemente já não divulga esses valores, uma vez que a última tabela de custos médios gerenciais disponível é de julho de 2014, ao passo que, em tese, deveriam ser divulgadas a cada dois meses.

Buscando eliminar a defasagem verificada mediante a correção dos custos médios gerenciais pela variação do ICC/RJ de janeiro de 2009 a janeiro de 2014, que alcançou o índice de 41,91%, obtém-se custo gerencial máximo, para obras de arte especiais, de R$ 7.095,50/m², não muito distante dos valores adotados pela ANTT.

Considerando que a Unidade Técnica admitiu o percentual de impacto nas obras em questão de 30,28%, conforme parágrafo 149 da instrução, reproduzida no relatório, e considerando que a aplicação desse percentual sobre o custo referencial máximo do DNIT atualizado, o custo referencial máximo admissível alcançaria o montante de R$ 9.244,02/m², o que poderia afastar a suposta impropriedade cogitada nos autos.

De forma mais conservadora e, até mesmo, mais precisa, poder-se-ia também adotar, como índice de atualização, a variação do índice de Obras Rodoviárias – Obras de Artes Especiais, divulgado pela FGV (Série nº 157964, disponível aos assinantes em http://portalibre.fgv.br/).

No período de interesse, de janeiro de 2009 a janeiro de 2014, o índice acumulou variação de 20,94%, o que resultaria em valor máximo de custo gerencial atualizado de R$ 6.047,00/m² e, com os ajustes admitidos pela Unidade Técnica, resultaria em um valor máximo admissível de R$ 7.878,00/m², valor superior ao apurado para as obras da Avenida Portuária (R$ 7.738,59/m²) e cerca de 2% inferior ao valor encontrado para as obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha (R$ 8.040,79/m²).

A segunda razão a conduzir ao afastamento do entendimento da Unidade Técnica decorre do fato de não haver qualquer corroboração da tese de que os custos médios gerenciais do Dnit capturariam os custos de obras de arte especiais em áreas urbanas, do que seria exemplo a construção do arco metropolitano do RJ.

Não há nos autos, nem no sítio do Dnit, nenhuma indicação de quais seriam as obras que compuseram a carteira de projetos que resultaram na avaliação dos custos gerenciais médios em 2009, de modo que não há como saber se realmente foram incluídas obras de arte especiais em perímetro urbano. Não há sequer como acolher a afirmação da Unidade Técnica de que as obras do arco metropolitano do RJ – obras que foram executadas nos últimos anos – estariam incluídas no cálculo do

Dnit, uma vez que a própria Autarquia afirma que as planilhas divulgadas referem-se ao Estado de Minas Gerais, consoante trecho já transcrito.

Ainda que tais obras tenham constado do cálculo inicial da chamada tabela de custos gerenciais, é de se ressaltar que o arco metropolitano do RJ não pode ser considerado como obra urbana com as características daquelas que se pretende implementar. A ideia do arco é justamente servir de alternativa de rota que não atravesse as zonas urbanas mais densas, como o centro do Rio de Janeiro e a zona portuária, de modo que em sua maior parte as obras do arco não foram realizadas em zona urbana, nem em zonas urbanas de alta aglomeração.

A partir desses elementos, verifica-se que as tabelas de custos médios gerenciais não possuem a mesma confiabilidade, abrangência, certeza ou precisão do Sistema SICRO-2, não servindo, ao menos no caso das obras de arte especiais, como parâmetro para apuração de sobrepreço ou superavaliação. São, isto sim, tabelas meramente referenciais, utilizadas para exclusivos fins de planejamento.

Também é importante considerar que não estamos tratando de licitação para execução de obra pública. Ao contrário, os valores apurados não são valores a serem despendidos pelo poder público. No caso, os montantes são utilizados apenas para calcular a estimativa da tarifa teto de pedágio a ser admitida no processo de licitação da concessão, cujo valor exato somente será definido em disputa pelas interessadas na concessão da ponte Rio-Niterói.

Assim, a exemplo do que tem acontecido nas últimas licitações de concessões de exploração de rodovias, os lances decorrentes da disputa entre os participantes podem acarretar brutal diminuição da tarifa de pedágio que será cobrada do usuário.

Considero, portanto, que não impede nem prejudica a realização do certame a diferença de 2% entre o orçamento de uma das obras envolvidas na concessão, calculado com base em projeto executivo, e o valor gerencial médio, atualizado e acrescido dos ajustes admitidos pela unidade técnica

O mercado utilizará o referencial máximo da tarifa de pedágio, avaliará seus custos e fará suas ofertas, relembrando que nas rodovias o deságio apurado transitou em torno de cinquenta por cento dos valores máximos admitidos pela Administração.

Em relação aos demais encaminhamentos sugeridos, acolho as propostas formuladas, pelas razões expostas pela Unidade Técnica, que adoto como razões de decidir, sem prejuízo de conferir-lhes redação mais adequada.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

VOTO REVISOR

1. Pedi vista do presente processo em função de temas que entendi estarem a merecer maior análise por parte deste Plenário, os quais, embora constantes da Proposta de Encaminhamento da Unidade Técnica, não foram contemplados na proposta de Acórdão trazida pelo Ilustre Relator da matéria.

2. O tema em tela é de suma importância para a Região Metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, como também para todo o Estado do Rio de Janeiro, por se tratar de processo de acompanhamento da concessão do trecho da rodovia BR-101/RJ, compreendido entre o acesso à Ponte Presidente Costa e Silva, denominada “Ponte Rio-Niterói”, e a rodovia BR-071 (Linha Vermelha), a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, cuja fase de instrução ocorreu com celeridade para cumprimento do art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa 46, de 2004.

3. Com as devidas vênias e ao arrimo do §1º do art. 112 do Regimento Interno, faço algumas considerações sobre a matéria, visto que entendo se deva acolher a fundamentação exposta pela SeinfraRodovia, a qual não foi adotada pelo Relator, com o entendimento de que não seria necessário determinar à ANTT a padronização de critérios de dimensionamento para a estrutura organizacional da

empresa concessionária, para efeitos de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA)**.**

4. Além dos precedentes já expostos pela Unidade Técnica, acrescento que o Acórdão nº 2.104/2008-TCU-Plenário também consignara a seguinte recomendação à ANTT:

9.3.2.3 ***desenvolva um banco de dados contendo os custos operacionais e de obras*** *rodoviárias praticados efetivamente pelas concessionárias e, enquanto esse sistema não esteja em operação, desenvolva uma metodologia consistente a fim de orçar os referidos custos.*

5. O Relator construiu o seu entendimento interpretando o trecho do item 9.6.4 do Acórdão 3.349/2012-TCU-Plenário como sendo uma permissão para o uso, como única fonte, de dados ABCR, associação representante das concessionárias.

6. Esse ponto deve ser visto com bastante cautela, pois pode representar um desestímulo à ANTT na constituição de um referencial de preços para o setor de concessões rodoviárias, ferindo de morte o princípio central de outras orientações proferidas nesta Casa, relativas ao controle dos custos dos empreendimentos.

7. Cito, por oportuno, a Decisão nº 319/2000-TCU-Plenário, que **determina** à ANATEL que adote critério metodológico compatível com a avaliação dos negócios empresariais, promovendo estudos fundamentados de viabilidade econômica do empreendimento, considerando inclusive a projeção de lucros e as taxas de risco, de atratividade e de retorno do negócio, a fim de estabelecer o preço mínimo de venda.

8. Destaco, também, o Acórdão nº 1.904/2009-TCU-Plenário, o qual **determinou** à Secretaria Especial de Portos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, que elaborem e disponibilizem mecanismos regulatórios claros, que levem à implementação de sistemas de preços e tarifas com base em centros de custos a fim de incentivar a busca da eficiência operacional pelas administrações portuárias.

9. Importa assinalar que a ANTT nunca demonstrou interesse em ter sistemática de apropriação de custos operacionais e de investimentos, tampouco banco de dados próprios para a avaliação da viabilidade técnica e econômica de suas concessões, pontos que, certamente, representariam uma evolução nos mecanismos de regulação, postura bem distinta da observada na Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

10. Em um caso no qual o TCU detectou deficiências na qualidade de informações utilizadas pela Aneel, que adotava como referência os Custos Padrão da Eletrobrás, corrigidos pela inflação, sem considerar a dinâmica realidade do mercado elétrico, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 649/2005-TCU-Plenário, item 9.3.3, recomendou à ANEEL que avaliasse "novas metodologias para estimar os custos de construção das linhas de transmissão e das subestações, haja vista os elevados deságios que têm ocorrido nos leilões de concessão de linhas de transmissão".

11. Diante dessa recomendação, a Aneel decidiu elaborar uma referência de "Custos-Padrão" própria com o objetivo de controlar, com melhor precisão, o montante de investimentos necessários para a construção das linhas de transmissão.

12. Entendo que, quando o tema é concessões, a busca por padrões de referência se torna essencial. Bom exemplo é a metodologia comumente utilizada pela Aneel, na revisão das tarifas cobradas dos consumidores. Para obter um resultado que não dependa apenas das informações fornecidas pela própria distribuidora, essa agência de regulação utiliza a metodologia da "empresa de referência", um modelo teórico que reflete os custos operacionais eficientes de uma concessionária ideal e os investimentos prudentes realizados pela distribuidora para a prestação dos serviços (http://www.Aneel.gov.br/arquivos/pdf/catilha_1p_atual.pdf).

13. No caso da ANTT, já foram apresentadas três recomendações para essa Agência adotar alguns padrões, visando ao controle de dados essenciais ao exercício de sua atividade-fim.

14. O item 9.3.2.3 do Acórdão nº 2.104/2008-TCU-Plenário recomendou o desenvolvimento de um banco de dados contendo os custos operacionais e de obras rodoviárias; no item 9.6.2 do Acórdão nº 1.656/2011-TCU-Plenário, esta Corte sinalizou à ANTT sobre a necessidade de haver

padronização da estrutura organizacional paradigmática da empresa concessionária, para efeitos de estimativa de custos operacionais, nos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira das outorgas vindouras, de forma a conferir maior previsibilidade às referidas estimativas e, no item 9.6.4 do Acórdão nº 3.349/2012-TCU-Plenário, este Tribunal apontou para a necessidade, por ocasião das futuras concessões, de se privilegiar o uso de informações primárias oriundas de entidades públicas ou de instituições tradicionais de pesquisa, sempre que os dados colimados se afigurem disponíveis por esses meios.

15. Todavia, a ANTT ainda não demonstrou ações concretas no sentido de adotar as práticas anteriormente recomendadas por esta Corte, mesmo para atender a processos de concessão vindouros.

16. Ressalte-se que a Lei 10.233/2001, criadora da ANTT, assim estabelece:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

I – promover pesquisas e estudos específicos de tráfego e de demanda de serviços de transporte;

*II – **promover estudos aplicados às definições de tarifas**, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;*

17. A falta de padrões ou de dados próprios e a utilização indiscriminada de informações oriundas unicamente das empresas fiscalizadas, ou de instituições que representam os interesses destas, constituem significativos riscos à atividade regulatória estatal.

18. Nesse sentido, aponta a experiência internacional no Controle Externo das agências reguladoras. A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*Intosai*), por exemplo, organização voltada à disseminação do conhecimento sobre a fiscalização exercida pelos órgãos superiores de controle externo de diversos países e que tem o TCU como um dos seus membros fundadores, em suas diretrizes, coloca como dever do Controle Externo o de verificar se o agente regulador possui informações suficientes e confiáveis, entende o ambiente da regulação e garante a integridade e a imparcialidade de suas decisões.

19. A falta de parâmetros confiáveis é um problema recorrente e muito debatido pelos estudiosos dos campos do saber jurídico e econômico e a assimetria de informações constitui um fenômeno reputado pela literatura internacional como um dos principais riscos à atividade de regulação.

20. A regulação adequada tem como condição necessária que a agência disponha de informações fidedignas e completas a respeito do mercado e das empresas reguladas. É certo, entretanto, que pode existir uma assimetria de informações entre o regulado e o regulador, ou seja, o concessionário sabe com precisão os seus custos operacionais e tem maior conhecimento do mercado em razão de exercer diretamente a atividade.

21. A assimetria de informação cria uma espécie de monopólio informacional, que restringe o controle público da atividade regulada. Detendo apenas fontes pouco confiáveis, a agência de regulação acaba por realizar um monitoramento imperfeito, caracterizado pela ineficiência na observação, medição e controle do comportamento dos regulados. Como a qualidade decisória está diretamente relacionada com a precisão dos dados colhidos e de seu tratamento, falhas nos sistemas formais de informação resultam em outras, relacionadas à seleção de propostas e à fiscalização dos contratos.

22. Diante dessa fragilidade, sobressai o risco de ocorrer o que a literatura técnica denomina de comportamentos oportunistas, ou seja, a ação proposital do regulado de fornecer informações falsas ou enviesadas com o objetivo de confundir o regulador em seu benefício, como, por exemplo, fornecer informações enganosas que possam justificar um maior aumento tarifário.

23. Por uma razão desconhecida, os estudos geralmente apresentados pela ANTT denotam um elevado grau de dependência, quando comparados, por exemplo, com os oriundos da ANEEL, em sua respectiva área de atuação.

24. Alerto, portanto, que a assimetria informacional será alimentada, caso a ANTT continue completamente dependente dos dados da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, representante das empresas detentoras das atuais concessões rodoviárias.

25. Tal dependência traz um elevado risco futuro, de somente os grupos econômicos interessados passarem a deter dados concretos sobre a atividade de exploração das concessões rodoviárias, tornando meramente figurativo o papel desempenhado pela ANTT.

26. Não se deve, pois, ratificar como padrão os dados colimados das próprias empresas reguladas. Ressalte-se que a estimativa a maior de custos para a operação e os de investimentos refletem-se no máximo inicial das tarifas nos leilões, o que coloca em risco o princípio da modicidade tarifária, como também, permitir que as agências de regulação, a ANTT e outras, fiquem em uma zona de conforto, na qual bastaria abster-se de levantar os dados essenciais à sua atuação, como verdadeira Agência Reguladora, para confiarem unicamente em informações fornecidas por eventuais interessados na inflação dos custos de determinado projeto.

27. É essencial que a Agência de Regulação disponha de estrutura e sistemas confiáveis para o recebimento, tratamento e validação dos dados, a fim de transformá-los em informações utilizáveis na atividade regulatória.

28. Dessa forma, considero importante mantermos a proposta da SeinfraRodovia no sentido de se determinar a ANTT que padronize, para efeitos de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), de critérios de dimensionamento para a estrutura organizacional da empresa concessionária, em conformidade com precedentes desta corte de contas constantes dos Acórdãos 3.349/2012-TCU-Plenário, 1.656/2011-TCU-Plenário e 2.104/2008-TCU-Plenário.

II

29. No que concerne à proposta de compatibilização entre os custos das obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária, e os custos referenciais do Dnit, tenho, da mesma forma, algumas considerações a fazer.

30. Inicialmente, cumpre ressaltar que a ANTT apresentou um Projeto Executivo para a obra denominada "Alça de Ligação com a Linha Vermelha", inexistindo, no entanto, Projeto Executivo para a obra denominada "Avenida Portuária", o que a levou a utilizar um custo médio por m^2. Por sua vez, como informado pela SeinfraRodovia, aquela Unidade Técnica do TCU utilizou como preço paradigma para análise dos dois empreendimentos o custo médio gerencial do Dnit, em vez da tradicional análise orçamentária por meio da metodologia da curva ABC de serviços, já que tal metodologia não seria aplicável à obra da "Avenida Portuária".

31. Em que pese haver possível desatualização no custo médio gerencial informado pelo Dnit, já que os custos de Obras de Arte Especiais por m^2 de 2009 e de 2014 são os mesmos, isto é, R$ 4.500/m^2, peço vênias para não acolher a metodologia utilizada pelo Gabinete do Relator, a qual atualizou o custo médio gerencial do Dnit de 2009 pelo ICC/RJ para se chegar ao custo médio gerencial de 2014, conforme defendido pelo Nobre Relator, o que afastou uma possível irregularidade ou falha relativa a esse item.

32. Justifico minha assertiva: em primeiro lugar, não creio que se possa afirmar que esteja correto o custo do Dnit de 2009 e, da mesma forma, que esteja equivocado ou desatualizado o custo de 2014 visto que a afirmação: "*Mantidos os valores constantes da planilha anterior, até que a Coordenação Geral de Estudos e Projetos - CGDESP realize novo levantamento para compor* ***carteira de projetos aprovados***. *Valores obtidos na Coordenação de Estruturas / CGDESP*" constante do referencial do Dnit, parece referir-se à **carteira de custos de confecção de projetos e não à carteira de custos de obras.**

33. Em segundo lugar, o ICC/RJ não captura corretamente a evolução dos custos de obras rodoviárias, que são distintos da construção civil em geral. E, por fim, a simples correção monetária não levaria em conta a evolução do estado da arte da engenharia, que teria o condão de reduzir o custo de execução ao longo dos anos.

34. Dessa forma, ao passo que não seria adequada a utilização de um possível custo médio gerencial do Dnit supostamente defasado para avaliar as obras de melhoria da futura concessão da Ponte Rio-Niterói, também não seria possível, por simples atualização, afirmar que esse custo médio gerencial, supostamente defasado, possa ser adequado para valorar a concessão em análise. Aceitar essa metodologia seria criar perigoso precedente, já que a segurança adequada para se avaliar esses custos seria atingida se a ANTT tivesse seu próprio Banco de Dados de custos de obras, o que vai ao encontro da proposta que faço no item 3 deste Voto Revisor.

35. Vale destacar, ainda, que se as recomendações deste Tribunal tivessem sido acatadas pela ANTT, talvez fosse possível detectar as falhas existentes na base de dados do próprio DNIT, que, na forma como se apresenta hoje, também induz a erro, no que diz respeito ao custo médio gerencial das Obras de Arte Especiais.

36. Observe-se que, no caso da Aneel, antes referido, os Custos Padrão da Eletrobrás eram corrigidos pela inflação, sem considerar fatores de eficiência que poderiam ocorrer posteriormente. A irregularidade, então detectada pelo TCU, foi no sentido de que essa metodologia levou a superestimava de valores, razão pela qual o Acórdão nº 649/2005-TCU-Plenário, no item 9.3.3, recomendou à ANEEL que avaliasse "novas metodologias para estimar os custos de construção (...)".

37. Por fim, parece-me plausível que as determinações aqui defendidas possam ser cobradas da ANTT, ainda que de maneira preliminar, já na análise do Segundo Estágio desta concessão.

38. Ante o exposto, pedindo vênias por dissentir em parte do eminente Relator, Voto por que o Tribunal adote a proposta de Acórdão que submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de janeiro de 2015.

RAIMUNDO CARREIRO
Revisor

ACÓRDÃO Nº 86/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.019/2014-2.
1.1. Apenso: 029.726/2014-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Desestatização
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Ministério dos Transportes - MT (37.115.342/0001-67).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRod).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de concessão do trecho da rodovia federal BR-101/RJ atinente à Ponte Presidente Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói), e demais intervenções ancilares, sob a condução da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator e com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 c/c os arts. 250, II, e 258, II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 3º, inciso I, da IN-TCU 46/2004, em:

9.1 aprovar, com ressalvas, o primeiro estágio de acompanhamento do processo de concessão de trecho da rodovia federal BR-101/RJ, atinente à Ponte Presidente Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói);

9.2 determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. retifique os custos de mão-de-obra e de veículos contidos nas despesas operacionais do empreendimento para valores compatíveis com os custos incorridos pela atual concessionária, a exemplo daqueles constantes em relatórios de auditores independentes sobre demonstrações financeiras (peça 35) e em relatórios anuais (peça 44), ambos referentes à atual Concessionária da Ponte RJ-Niterói, sem prejuízo de outros dados que considerar cabíveis;

9.2.2. retifique os custos das obras da Alça de Ligação com a Linha Vermelha e da Avenida Portuária para valores compatíveis com os custos gerenciais médios do DNIT somados às devidas especificidades justificáveis ou com possíveis custos referenciais da ANTT para obras similares, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

9.2.3. padronize, para efeitos de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA), critérios de dimensionamento para a estrutura organizacional (e.g. cargos; **turnover**; unidades como presidência, diretorias e gerências etc.) da empresa concessionária – reputada necessária, suficiente e eficiente para prestação dos serviços a serem concedidos, considerando a extensão, complexidade etc. dos trechos rodoviários –, de forma a conferir maior previsibilidade às estimativas de despesas operacionais, em conformidade com precedentes desta corte de contas plasmados nos Acórdãos 3.349/2012-TCU-Plenário e 1.656/2011-TCU-Plenário, apresentando ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), normativo ou 'manual' nesse sentido;

9.2.4 apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), Plano de Ação referente ao desenvolvimento de metodologia para cálculo do Fator X das recentes concessões rodoviárias, contendo, entre outros, cronograma de atividades e indicação dos respectivos responsáveis (por atividade);

9.3 recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que nas próximas concessões a seu encargo:

9.3.1 considere orientar as estruturadoras de projeto a apresentar as planilhas de fluxo de caixa em valores correntes, é dizer, sem a inclusão e posterior exclusão da estimativa de inflação;

9.3.2 inclua inventário dos passivos ambientais nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental - EVTEA, de acordo com as características de cada empreendimento a ser outorgado;

9.3.3 regulamente e divulgue os procedimentos relativos às visitas técnicas ao sítio e às instalações vinculadas à exploração da infraestrutura a ser outorgada;

9.3.4 considere a possibilidade de instituir parâmetros objetivos para nortear o repasse dos valores da "Conta C" via Fator C, garantindo a previsibilidade nos casos em que esse repasse seja efetuado de forma gradual ou diferida;

9.3.5 atente para a fixação do Fator D em patamares que não apenas desestimulem o inadimplemento relativo às obras pactuadas, mas que exerçam o impacto suficiente para reequilibrar econômica e financeiramente o contrato dentro de prazo razoável;

9.3.6 estude incluir, entre os fatores determinantes do reajuste tarifário periódico, o resultado de pesquisa de satisfação dos usuários do serviço, justificando sua ausência caso conclua por sua inviabilidade; e

9.3.7 faça constar no contrato ou no PER, para as outorgas rodoviárias vindouras, os parâmetros de desempenho estabelecidos em normativo próprio, sem prejuízo de outras normas que julgar cabíveis.

9.4. determinar à SeinfraRod que, já na análise do Segundo Estágio deste processo, traga aos autos informações sobre o andamento das determinações acima mencionadas;

9.5 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0086-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Revisor) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 011.751/2002-2 [Apenso: TC 014.962/2001-2]
Natureza(s): Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Olinda - PE
Recorrente: Maria Jacilda Godoi Urquisa (698.103.204-00)
Advogado constituído nos autos: Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça OAB/PE 14265.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. INEXECUÇÃO TOTAL DO OBJETO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO EMPREGO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. ACÓRDÃO 1305/2003-2ª CÂMARA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E REJEITADOS. ACÓRDÃO 1888/2003-2ª CÂMARA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO PROVIMENTO PARCIAL. ACÓRDÃO 2137/2005-2ª CÂMARA. CITAÇÃO DO MUNICÍPIO/PE E DO EX-SECRETÁRIO DE FAZENDA DO MUNICÍPIO. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DOS OUTROS RESPONSÁVEIS. NOVOS ELEMENTOS. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO 1305/2003-2ª CÂMARA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. RETORNO DOS AUTOS AO RELATOR A QUO.

RELATÓRIO

Trata-se do Recurso de Revisão interposto pela Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, ex- Prefeita do Município de Olinda/PE, contra o Acórdão 1.305/2003-Plenário (fl. 258, v. 5), que julgou irregulares suas contas e imputou-lhe o débito de R$ 4.000.000,00.

2. Conforme o Acórdão 1.305/2003-TCU- 2ª Câmara, a irregularidade das contas da responsável deveu-se à ausência da devida prestação de contas e da não execução de obras objeto do Convênio 437/1999, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Olinda/PE e o Ministério da Integração Nacional, no valor de R$ 4.400.000,00, com o objetivo de construir o cais de contenção no canal da malária, a pavimentação e a drenagem na Rua Augusto Ramos naquele Município.

3. Seguiram-se a esse julgamento, os Acórdãos 1.888/2003-TCU – 2ª Câmara (que julgou os embargos de declaração oferecidos pela recorrente), 2.137/2005-TCU – 2ª Câmara (que decidiu sobre o recurso de reconsideração interposto pela recorrente e que determinou a citação dos demais responsáveis solidários), e 669/2009- TCU – 2ª Câmara (que decidiu sobre a resposta às citações), todos, mantendo o mérito do julgamento original em relação à recorrente, qual seja pela irregularidade de suas contas e pela imputação do respectivo débito, no valor de R$ 4.000.000,00.

4. Em 10/8/2009, a recorrente interpôs recurso de revisão (fls. 2-48 do anexo 4), cujo mérito foi analisado, inicialmente, pela Serur nos seguintes termos (fls. 56 e 57 do anexo 4):

(...)
MÉRITO

12. Argumento. Alega que só recentemente teve acesso aos extratos bancários, cuja ausência foi constatada no item 10 do voto do Ministro-Relator Benjamin Zymler no âmbito do Acórdão 669/2009 – 2ª Câmara, referentes às transferências da conta convênio n. 9.169-3, Banco do Brasil S/A., para outras do Município, quais sejam: Banco do Brasil, contas correntes ns. 40.555-8; 8.514.4; 26.583-7; e Bandepe, conta corrente n. 1.400.001-1 (fls. 08/48).

13. Traz à baila fluxograma, às fls. 06/07, em que restariam consignadas todas as transferências. Dessa forma, considera que os mencionados documentos são hábeis para comprovar que a totalidade dos recursos provenientes da conta convênio foram utilizados pelo Município para promover o pagamento de despesas de pessoal.

14. Defende que restou comprovada nos autos a ausência de locupletamento de qualquer recurso de sua parte. Considera que somente Município de Olinda/PE é quem deve ser condenado a devolver os recursos provenientes do convênio em epígrafe, porquanto auferiu proveito com sua utilização.

15. Requer, portanto, a reforma do Acórdão combatido de modo a ensejar o julgamento pela regularidade de suas contas.

16. Análise. Não prosperam os argumentos apresentados pela recorrente. Há latente contradição entre a planilha encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (fl. 114, v. 4), com informações concernentes à movimentação financeira da conta corrente do convênio (n. 9169-3), e o extrato bancário constante da fl. 117 (v. 4), que demonstra claramente que os recursos federais foram debitados integralmente da conta do convênio no mesmo dia em que foram creditados, em 10/2/2000. Tanto o fluxograma como os demais documentos apresentados tentam demonstrar a fidedignidade da referida planilha sem, contudo, esclarecer tal incongruência.

17. Outrossim, conforme consignou o Ministro-Relator em seu voto (Acórdão 669/2009 – 2ª Câmara), após o débito integral dos recursos da conta do convênio, foram creditados na conta n. 9169-3 outros recursos, entre os meses de fevereiro e agosto de 2000 (fls. 14/43), cuja origem permanece desconhecida, nos exatos valores mencionado na indigitada planilha.

18. Com efeito, não há como se comprovar, diante dos elementos constantes dos autos, que o Município do Olinda/PE tenha auferido qualquer proveito dos recursos federais provenientes do Convênio n. 437/1999.

19. De qualquer modo, ainda que o montante de R$ 4.000.000,00 tivesse sido transferido às contas do Município indicadas pela recorrente, houve a perda da rastreabilidade dos referidos recursos, haja vista as diversas movimentações que nelas ocorreram, o que inviabiliza a comprovação de que o pagamento de despesas de pessoal foi efetivamente realizado com tal quantia.

20. Em arremate, os argumentos/documentos apresentados não são suficientes para que se promova a reforma do v. Acórdão, razão pela qual se propõe que seja negado provimento ao Recurso de Revisão ora interposto.

CONCLUSÃO

21. À vista do exposto, propõe-se :

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto pela Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a embasam, ao recorrente.

5. Asseverando que os recursos em discussão foram utilizados para custeio das despesas de pessoal e outras despesas da Prefeitura Municipal de Olinda/PE, a recorrente fez juntar novos documentos aos autos, os quais foram encaminhados à Unidade Técnica para análise, conforme despacho de fls. 90 – Anexo 4.

6. A Serur manifesta-se quanto ao mérito em nova instrução (fls. 91/97), conforme excerto a seguir transcrito:

(...)

MÉRITO

Alegação: (fls. 62 e 63 do anexo 4)

6. A recorrente alega que os documentos de fls. 66 a 75, de lavra do Dr. Galba D'Almeida Lins, Secretário da Fazenda do Município de Olinda/PE à época, comprovam as transferências da conta corrente 9.169-3 (conta do convênio) para a conta 40.555-8 (conta movimento), o que esclarece o contido nos apontamentos dos itens 13 a 15 da análise da Serur (fl. 56 do anexo 4).

Análise

7. Não assiste razão à recorrente. responsáveis, notadamente pela desvinculação dos valores transferidos daqueles relativos ao Convênio. De fato, consoante se verifica nos itens 6 e 9 do voto condutor do Acórdão 669/2009-2.ª Câmara, houve a quebra do nexo de causalidade com o débito integral dos valores do convênio no mesmo dia em que eles foram creditados (10/2/2000), consoante extrato de fls. 117, do vol. 4, cuja cópia é também trazida aos autos pe

8. Com efeito, os apontamentos da recorrente dizem respeito a fatos apontados no histórico do parecer da Serur que transcreveu trechos do voto condutor do Acórdão 669/2009-TCU-Segunda Câmara, no qual o relator, Ministro Benjamin Zymler, fundamentou a exclusão do Sr. Galba D'Almeida Lins do rol de la própria recorrente no recurso sob análise (fls. 14, do anexo 4). Nesse contexto, perde o sentido analisar-se a responsabilidade das movimentações posteriores realizadas na conta corrente do convênio, tais como as mencionadas pela recorrente, pois não é mais possível relacionar tais valores movimentados àqueles originalmente transferidos.

9. Ressalte-se, ademais, que a eventual legitimidade para reincluir o Sr. Galba no rol de responsáveis é do Ministério Público junto a este Tribunal, o qual não interpôs, até o presente momento, qualquer recurso contra a referida deliberação. Ainda que assim não se entenda, se fosse do interesse da recorrente em configurar a participação solidária daquele responsável, nas presentes imputações, deveria ter juntado aos autos, oportunamente, cópias autenticadas de todos os atos por ele praticados. Os documentos de fls. 66-75 do anexo 4 são meras cópias de documentos e devem ser considerados ineficazes, por inautenticidade, uma vez que, pelo montante dos recursos envolvidos, entende-se que deva ser aplicada a Súmula-TCU 103 quanto à desconformidade da documentação juntada com o disposto no inciso III do art. 365 do CPC.

10. Enfim, a pretensão da recorrente em reincluir outros responsáveis no rol de responsáveis encontra óbices de natureza processual, não podendo ser acolhida. Ademais, essas alegações não descaracterizam, de qualquer forma, a responsabilidade da recorrente sobre as irregularidades verificadas, conforme descrito no item 8 supra.

Alegação: (fls. 63-65 do anexo 4)

11. Já em relação à análise do disposto no item 16 da instrução pretérita (vide item 4 desta instrução), a recorrente argumenta que:

a) compulsando os elementos dos autos, "fluxograma" e "extratos das contas do convênio e movimento", verifica-se que os recursos oriundos do convênio foram utilizados para abrigarem complemento de despesas de pessoal, não podendo prevalecer o posicionamento da Serur que tenta desqualificar as provas juntadas à peça recursal;

b) com base na verdade material, conseguiu-se obter recentemente cópias do livro de conta corrente bancária (documentos de fls. 76-86 do anexo 4), referente às movimentações dos recursos da Prefeitura e do convênio objeto deste processo, que comprovam que a Prefeitura Municipal de Olinda foi a única beneficiária dos recursos do convênio em questão;

c) por fim, o documento de fl. 87 do anexo 4 demonstra o equívoco cometido pela Serur, pois, as movimentações nesta conta ocorreram a partir de 24/2/2000 e foram até 2/8/2000, ao contrário da informação de que foram debitados integralmente no dia 10/2/2000.

Análise

12. Esses argumentos também não procedem.

13. Quanto ao primeiro argumento da recorrente, reanalisando todos os elementos constantes dos autos, ratifica-se a análise efetuada por esta Serur (transcrita no item 4 desta instrução), em especial, quanto à ausência de quaisquer razões para as incongruências apontadas (item 16 da instrução anterior desta unidade técnica), bem como a impossibilidade de efetivo rastreamento da origem e da aplicação dos recursos em discussão.

14. Adicionalmente, verifica-se que a alegação é a de que os recursos foram integralmente aplicados em despesas de pessoal do Município de Olinda/PE. A documentação acostada não permite comprovar essa assertiva. Com efeito:

a) a primeira manifestação da recorrente nestes autos se deu em 4/9/2001 (fls. 297-299 do vol. 1) e, estranhamente, não há qualquer menção da aplicação dos recursos em despesas de pessoal. Aliás, consta conclusivamente que "Posto assim, entendendo ter ficado demonstrado que os recursos foram aplicados no objetivo do convênio (...)";

b) na segunda manifestação, as alegações de defesa apresentadas pela recorrente, em resposta à citação deste Tribunal (fls. 215 e 216 do volume 5), também não menciona nenhum argumento sobre a aplicação dos recursos em questão em despesas de pessoal (fls. 1-16 do volume 2). Aliás, está consignado (fl. 2 do volume 2)

que “Os recursos oriundos do Convênio ‘expiatório’ são, apenas, parte de um valor maior alocado para a execução de todo o programa, de defesa contra o avanço do mar e de urbanização da Ilha do Maruim em Olinda”;

c) em contrariedade à linha anterior de argumentação e por ocasião da interposição do recurso de reconsideração (fls. 2-69 do volume 4), foram apresentadas alegações de que houve a transferência dos recursos atinentes ao Convênio 437/1999 para outras contas do Município de Olinda/PE, presumindo-se sua destinação para a realização de despesas de pessoal. No entanto, inexistiram comprovantes específicos para a realização de despesas de pessoal;

d) quando da interposição do presente recurso de revisão, foi apresentando documento intitulado “Fluxograma”, onde foram apresentadas as supostas transferências de recursos entre as contas do Município de Olinda (fls. 6 e 7 do anexo 4), com anexação dos extratos bancários da conta corrente do convênio em questão (9169-3, agência 2365-5 do Banco do Brasil –fls. 8, 14, 18, 22, 23, 26, 31, 34, 37, 40, 43 e 46 do anexo 4). O que se constata de todos os lançamentos desses extratos é que houve um crédito prévio, de origem desconhecida, e um débito posterior, de mesmo valor, de forma a transparecer que os recursos originais do convênio haviam sido transferidos para outras contas do mencionado município, de forma que sempre havia saldo suficiente na conta do convênio em questão, quando, na realidade essa conta sempre se manteve com saldo zerado após a transferência integral dos recursos do convênio;

e) na medida em que não foram apresentadas justificativas plausíveis para tais atos, essa sistemática se reveste de má-fé na gestão dos recursos, pois se limitou, tão somente, a gerar informações de crédito e débito na conta do convênio, fazendo-se crer que a integralidade dos recursos de convênio foi objeto de lançamentos a débito daquela conta e a crédito de outras contas correntes municipais;

f) conforme pode se observar do próprio extrato da conta do convênio (fl. 14 do anexo 4), não foi isso que ocorreu. Os recursos totais do Convênio 437/1999 foram creditados, em 10/2/2000, no valor de R$ 4.000.000,00, tendo sido integralmente transferidos para uma conta desconhecida, não constando nenhuma informação desse lançamento no suposto livro-caixa anexado pela recorrente, que iniciou seus lançamentos somente em 21/2/2000 (fl. 76 do anexo 4). Aliás, não constou a informação do crédito desse valor nos diversos lançamentos do suposto livro-caixa referente à conta do convênio (fl. 87 do anexo 4);

g) ademais, a rastreabilidade das informações prestadas pela recorrente resta prejudicada, pois, não foi possível identificar a origem dos recursos creditados na conta do convênio. Pelo cotejamento das informações presentes nas cópias do suposto livro-caixa da Prefeitura Municipal de Olinda/PE (76-85 do anexo 4), nas cópias dos extratos bancários de fls. 9-13, 15-17, 19-21, 24, 25, 27-30, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 41, 42 e 44-48 do anexo 4 e das supostas cópias das autorizações de crédito (fls. 66-75 do anexo 4), não se comprovou suficientemente nenhum lançamento de outras contas municipais para a conta do convênio, informação essa que constasse em pelo menos duas, das três documentações apresentadas pela recorrente;

h) por fim, no que pertine às despesas de pessoal, constam lançamentos nas cópias de extratos bancários de fls. 13, 17, 25, 30, 33, 36, 39, 42, 45 e 48 do anexo 4, rubricas como “Liq. Proventos”, “Pagamento Pessoal”, “Liq. Provent” e “Pagamento P”, que podem ser considerados como tal. Essas informações são corroboradas pelas supostas anotações de despesas de pessoal lançadas nas cópias do livro-caixa de fls. 78, 79, 81-84 e 86. Tais fatos podem até comprovar que o Município de Olinda/PE realizou as sobreditas despesas, mas não comprovam que eles foram realizados com recursos do convênio.

15. Em relação às segunda e terceira alegações da recorrente, conjugada com a análise sobre a documentação de fls. 76-87 do anexo 4, consigne-se que:

a) toda a documentação se resume a cópias de planilhas manuscritas, sem timbre oficial da Prefeitura de Olinda/PE, de uma suposta cópia de livro de conta corrente bancária contendo supostos lançamentos de valores, a crédito e a débito, com indicações manuscritas de movimentações financeiras em diversas contas correntes. Inexistem quaisquer certidões ou certificados públicos que possam atestar a veracidade daqueles lançamentos;

b) sempre que houver débito, tais documentos, à míngua de qualquer autenticação e da prevalência do interesse público sobre o princípio do formalismo moderado, devem ser considerados inidôneos para atestar a regular aplicação de recursos, reiterando-se a mesma análise lançada no item 9 desta instrução e em função, em especial, da materialidade dos recursos em discussão;

c) ademais, a então vigente IN/STN 1/1997, em seu art. 30, exigia que toda documentação que viesse a comprovar a aplicação dos recursos de convênio fossem apresentados mediante original ou cópia autenticada, o que não é o caso verificado nos presentes autos;

d) ainda que não se acolha esse entendimento, sobreleva informar, adicionalmente, que a transferência de R$ 4.000.000,00, a débito da conta do convênio, repita-se, não consta como crédito em nenhum dos extratos bancários juntados pela recorrente e nem na suposta cópia do livro-caixa;

e) com relação aos comprovantes de depósito de fls. 71 e 73-75 do anexo 4, verifica-se que os mesmos só comprovam o fluxo de recursos da conta do convênio para as contas municipais, quando o que se deseja é o fluxo inverso, qual seja, a identificação da origem dos recursos que creditaram a conta do convênio. Aliás, não houve a apresentação de qualquer motivo para que essa sistemática fosse adotada na gestão da recorrente, qual seja, a suposta utilização da conta do convênio em discussão para a realização de diversas operações de crédito/débito envolvendo recursos municipais, o que reforça o entendimento lançado na alínea 'e' do item 14 desta instrução;

f) cotejando-se as informações constantes nos extratos bancários relativos à conta do convênio (fls. 8, 14, 18, 22, 23, 26, 31, 34, 37, 40, 43 e 46 do anexo 4) e os lançamentos constantes na suposta cópia do livro-caixa, referente à mesma conta do convênio (fl. 87 do anexo 4), verifica-se que não há correspondência entre as informações de crédito/débitos constantes nessas duas documentações;

g) aplicam-se, ademais, as mesmas considerações do item anterior deste parecer quanto ao mérito da documentação juntada pela recorrente, inclusive para as demais despesas do Município de Olinda/PE, não classificadas como despesas de pessoal;

h) ratifica-se, mais uma vez, a informação constante no item 16 da instrução pretérita desta Serur, de que os recursos do convênio foram creditados e debitados integralmente no mesmo dia, 10/2/2000, à luz de informações contidas na ordem bancária, juntada à fl. 175 do volume principal (no valor de R$ 4.000.000,00), e a cópia do extrato bancário juntado à fl. 117 do volume 4;

i) por fim, há que se ressaltar que o inciso III do art. 35 da Lei 8.443/1992 exige que eventuais provas juntadas no âmbito do recurso de revisão devem ter "(...) eficácia sobre a prova produzida", o que, conforme visto anteriormente, não se afigura no presente caso concreto.

16. Ante o exposto, à luz da nova documentação juntada aos autos, ratificam-se a análise e a proposta de encaminhamento da instrução pretérita desta Serur às fls. 54-59 do anexo 4.

7. O Ministério Público, à luz da nova documentação carreada aos autos e considerando adequadas a análise e as conclusões da unidade técnica, ratifica o posicionamento anterior de fl. 59-verso, e manifesta-se de acordo com a proposta formulada à fl. 57 (fls. 98 – Anexo 4).

8. Estando os autos conclusos para julgamento, requereu a recorrente a juntada aos autos de novos documentos e a efetivação de diligência pelo TCU para obter junto à Prefeitura de Olinda documentos que entendia necessários à sua defesa. (fl. 1 – Anexo 5).

9. Para esclarecer questão de fato, o Relator realizou diligência ao Banco do Brasil (fl. 102 – Anexo 4), solicitando a identificação da conta beneficiária do valor de R$ 4.000.000,00, retirado da conta corrente 9.169-3 (conta específica do convênio), Agência Banco do Brasil 2365-5, por meio de transferência com data contábil de 10/02/2000, bem como a movimentação da conta identificada.

10. Em atendimento, o Superintendente Estadual Varejo e Governo Pernambuco, senhor Dário Giovanella, informou que:

" (...)

1. O lançamento contábil de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) a débito da Agência Olinda, 2365-5, conta n° 9.169-3 — PMO AÇOES DE DEFESA CIVIL, em 11/02/2000, com data contábil de 10/02/2000, foi transferido automaticamente para a conta n° 14.000-7 — PMO CONTA UNICA, na mesma agência, pertencente à própria PREFEITURA MUNICIPAL DE OLINDA.

2. O lançamento contábil de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) a crédito da conta n° 14.000-7, ag. 2365-5, e oriundo da conta n° 9.169-3, em 10/02/2000, foi aplicado no fundo de investimento de renda fixa — APLIC 30, de forma automática, permanecendo, no entanto, disponível para resgate automático em favor da conta n° 9.169-3."

11. A Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa mais uma vez junta aos autos novos documentos (fls. 105/186 – Anexo 4).

12. Mediante despacho (fls.187 – Anexo 4), o Relator restitui os autos à Unidade Técnica para nova instrução à luz dos novos elementos juntados.

13. O auditor responsável pela instrução considera que os extratos bancários juntados aos autos não apontam o real destino dos recursos públicos federais; que a lista juntada às peças 25 e 26 não tem valor probatório; que não há comprovação de que os recursos foram usados em prol do Município. Assim, quanto ao mérito, mantém a proposta anterior pelo conhecimento e negativa de provimento ao recurso (peça 28).

14. O dirigente da 4ª DT/Serur apresenta posicionamento divergente ao do auditor conforme se verifica no pronunciamento que constitui a peça 29 do processo. Sua manifestação quanto ao mérito da matéria, transcrevo a seguir:

(...)

12. Inconformada, a Recorrente insiste em afirmar que os recursos foram utilizados para pagar despesas de pessoal do Município de Olinda/PE e que, por consequência, quem deve devolvê-los para a União não é ela, "e sim a municipalidade que auferiu proveito com a utilização dos recursos, como bem está clarificado nos extratos bancários".

13. A questão cinge-se, portanto, em saber se há comprovação, por documentos, de que o dinheiro do convênio fora utilizado para pagar folhas de pagamento da Prefeitura de Olinda, como alega insistentemente a Recorrente.

14. A análise consubstanciada na instrução precedente, lamentavelmente, não aprofundou no exame de toda a documentação apresentada pela Recorrente com vistas a demonstrar o destino dado aos recursos. Deixou de analisar, com a profundidade que o caso requer, por exemplo, os seguintes documentos:

- ofícios do ex-Secretário de Fazenda em que solicita ao Banco do Brasil as transferências de valores da conta específica (C/C 9.169-3) para outras contas do município (peça 21, p. 17-26);

- fluxograma que indica o valor debitado na conta nº 9.169-3 e a conta em que o mesmo valor foi creditado (peça 20, p. 6 e 7);

- extratos da conta 1400.150-6 – PMO/Funcionalismo, onde consta a rubrica "Liq. Proventos", com os respectivos valores, os quais a Recorrente afirma terem sido pagos com os recursos transferidos da conta do convênio (peça 20, p. 14, 18, 22, 31, 34, 37, 40, 43, 46 e 49);

- ofício do atual Secretário da Fazenda e da Administração, informando que os valores do convênio foram transferidos para a conta movimento da Prefeitura de Olinda, que na referida conta já existiam saldos de recursos oriundos da Receita Interna do Município e que foram efetuados diversos pagamentos de despesas daquela Prefeitura, não sendo possível especificar quais despesas foram quitadas com recursos do convênio (peça 24, p. 8).

15. Enfim, a análise assentada na instrução precedente não se fez com a profundidade devida sobre documentos importantes para o deslinde da questão, ao tempo em que se deteve sobre questões outras que não contribuem para a devida apreciação da controvérsia suscitada no presente apelo extremo dirigido ao Plenário do Tribunal de Contas da União.

16. Antes de analisar os documentos em que a Recorrente sustenta reiteradamente a sua tese, é necessário relembrar o fato que fundamentou a decisão que lhe imputou débito, qual seja, o fato de que os recursos do Convênio (R$ 4 milhões) teriam sido debitados integralmente da conta específica do convênio no mesmo dia (10/2/2000) em que nela foram creditados.

17. O E. Relator Benjamin Zymler explicitou esse fundamento no voto da decisão recorrida, precisamente nos trechos a seguir transcritos (Acórdão 669/2009 – 2ª Câmara):

6. A despeito de estar registrado na planilha [do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – peça 13, p. 15] que aqueles valores, supostamente provenientes dos recursos da União, foram transferidos naquelas datas para outras contas da Prefeitura, conforme já consignei no item 5 do Voto condutor do Acórdão n. 1.305/2003 - 2ª Câmara, o extrato bancário de fl. 117 (vol. 4) demonstra, de forma cristalina, que os recursos federais foram debitados integralmente da conta do convênio no mesmo dia em que foram creditados, em 10/2/2000 (explica-se: fl. 117 (vol.4) corresponde à peça 13, p. 18).

7. Ademais, após o débito integral dos recursos da conta do convênio, observo que, entre os meses de fevereiro a agosto de 2000, outros recursos, cuja origem é desconhecida, foram creditados na conta nos exatos valores dos mencionados na planilha.

8. A seguir, faço um resumo da movimentação ocorrida na conta do convênio:

a) em 10/2/2000, os recursos federais, no valor de R$ 4.000.000,000, foram transferidos para a conta corrente;

b) nesse mesmo dia, os recursos conveniados foram integralmente debitados da conta;.

c) entre os meses de fevereiro a agosto de 2000, outras transferências foram realizadas para a conta do convênio, nos valores mencionados na planilha;

d) no mesmo dia em que esses outros recursos eram creditados, eles eram debitados da conta no seu valor integral.

9. Diante disso, é imperioso concluir que as supostas transferências para outras contas do Município são provenientes de outros recursos que não os do convênio. Saliento, mais uma vez, que os recursos conveniados foram integralmente debitados da conta no mesmo dia em que foram transferidos.

10. Cumpre realçar, ainda, que não constam dos autos extratos bancários das contas correntes do Município que pudessem evidenciar a transferência dos R$ 4.000.000,00 à municipalidade. Tampouco restou comprovado pelos documentos acostados aos autos que os recursos da União foram aplicados em sua totalidade para pagamento de despesas de pessoal.

...

20. Diante disso, ao contrário do alegado pela ex-Prefeita, é forçoso concluir que não.houve atos

de execução dos recursos repassados, os quais foram debitados em sua totalidade da conta do corrente do convênio no mesmo dia em que foram recebidos, sem restar evidenciado qual o destino dado a eles. (Grifos nossos).

18. Os trechos do voto acima transcritos afirmam reiteradamente que os recursos foram debitados integralmente da conta do convênio no mesmo dia em que nela haviam sido creditados.

19. Esse pressuposto fático, no entanto, a toda evidência, foi equivocado, conforme se demonstra a seguir.

20. Em vez do suposto débito integral, utilizado como principal fundamento da decisão recorrida, o que houve foi a transferência do saldo de R$ 4 milhões da conta específica nº 9.169-3 - PMO Ações de Defesa Civil, para uma conta de aplicação no fundo de investimento de renda fixa – APLIC 30 nº 14.000-7 – PMO Conta Única, ambas as contas, esta e aquela, mantidas na Agência Olinda 2365-5. O Banco do Brasil realizou a transferência, em 10/2/2000, de forma automática, pelo chamado "Sistema BB Conta Única". O valor assim aplicado, no entanto, permaneceu disponível para resgate automático em favor da conta nº 9.169-3 – conta específica do convênio.

21. Uma definição do referido "Sistema BB Conta Única" está disponível no site do Banco na internet, a qual permito-me transcrever aqui:

O sistema BB Conta Única é um software concebido pelo Banco do Brasil com o objetivo de possibilitar às entidades governamentais e às pessoas jurídicas que possuem mais de uma conta corrente no Banco, acompanharem, de forma centralizada, a movimentação de recursos entre essas contas, bem como as aplicações financeiras realizadas e a conciliação dos saldos, oferecendo suporte às seguintes atividades:

(...)

Fonte:
http://www.bb.com.br/portalbb/page44,111,4134,13,0,1,3.bb?codigoMenu=778&codigoNoticia=295&codigoRet=868&bread=2. Acesso em 12/12/2012.

22. Quanto ao extrato de "fl. 117, vol. 4" (processo eletrônico peça 13, p. 18) - documento com base no qual o E. Relator formou sua convicção de que houve débito integral dos recursos - o que esse extrato mostra é justamente a transferência "144 – Trf Sem CPMF" de R$ 4.000.000,00 em 10/2/2000 para a conta de aplicação nº 14.000-7, com resgate automático. A Recorrente apresentou os extratos dessa conta no período de fevereiro a dezembro/2000 (peça 22, p. 9-14, 21-25, 28-31, 35-39, 42-46, 49-50 e peça 23, p. 1-3, 7-11, 14-19, 21-25, 27-30 e 32-36).

23. Com efeito, o Ministro Raimundo Carreiro, relator do presente recurso de revisão, houve por bem diligenciar o Banco do Brasil, por meio do ofício 2/2012-TCU/GAB-MIN-RC, de 21/3/2012 (peça 22, p. 2-5). Em resposta, o Sr. Dário Giovanella, Superintendente Estadual de Governo e Varejo em Pernambuco, confirmou a transferência dos recursos da conta nº 9.169-3 para a conta nº 14.000-7 e sua aplicação em fundo de investimento de renda fixa – APLIC 30 (peça 22, p. 4).

24. Além disso, a Recorrente juntou documento assinado pela Contadora Romilda de Souza Oliveira em que se identifica a movimentação financeira que houve entre as contas nº 9.169-3 e nº 14.000-7, ambas do Banco do Brasil (peça 22, p. 6-7).

25. Assim sendo, a premissa adotada no voto condutor da decisão recorrida - de que houve débito integral dos recursos na mesma data em que foram creditados na conta do convênio - sem dúvida foi equivocada.

26. Partindo basicamente dessa premissa, o E. Relator concluiu que o Município de Olinda/PE não deve ser responsabilizado pelo débito apurado. Vejamos:

11. Dessa forma, a certidão emitida pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e a planilha reproduzida acima, que serviram de elemento de convicção do E. Relator do recurso de reconsideração para concluir que o Município de Olinda/PE teria se beneficiado do emprego irregular dos recursos conveniados, não retratam a exata movimentação financeira ocorrida na conta corrente do convênio demonstrada pelos extratos bancários de fls. 115/127 (vol. 4).

12. Por conseguinte, somente com os documentos constantes dos autos, não há como comprovar que o Município de Olinda/PE se beneficiou com a aplicação irregular dos recursos federais, motivo pelo qual a referida municipalidade não deve ser responsabilizada pelo débito apurado.

27. Em relação ao ex-Secretário de Fazenda Galba D'Almeida Lins, o E. Relator concluiu que este não concorreu para o dano causado ao erário:

13. No que diz respeito ao ex-Secretário de Fazenda, Sr. Galba D'Almeida Lins, o E. Relator do recurso de reconsideração [Ubiratan Aguiar] entendeu que o gestor deveria ser responsabilizado solidariamente pelo débito, uma vez que autorizava, como ordenador de despesa do Município, as supostas transferências para as contas da municipalidade, concorrendo, dessa forma, para a aplicação irregular dos recursos conveniados e, por conseqüência, para a ocorrência do débito.

14. Não obstante, haja vista as constatações acima de que os valores supostamente transferidos para as contas da Prefeitura não dizem respeito aos recursos do convênio, não há que se falar em responsabilização do ex-Secretário de Fazenda. Não há nos autos qualquer elemento comprobatório de que o Sr. Galba D'Almeida tenha praticado atos que, de fato, concorreram para a ocorrência do débito. (Grifo nosso).

28. Em consequência, o E. Relator deixou de analisar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Olinda/PE e pelo ex-Secretário de Fazenda Galba D'Almeida Lins:

15. Sendo assim, deixo de analisar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Olinda/PE e pelo Sr. Galba D'Almeida Lins, os quais devem ser excluídos do rol de responsáveis das presentes contas.

29. Repita-se. A Segunda Câmara decidiu, seguindo o voto do E. Relator, reiterar os termos do Acórdão 1.305/2003, julgar as contas da Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa irregulares e condená-la em débito de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). (Acórdão 669/2009).

30. Ocorre que as transferências dos recursos da conta do convênio para outras contas do Município de Olinda foram solicitadas, não pela ex-Prefeita Maria Jacilda Godoi Urquisa, mas pelo ex-Secretário de Fazenda Galba D'Almeida Lins, fato provado pelos ofícios em que solicitou ao Banco do Brasil as transferências em questão (peça 21, p. 17-18 e 22-23).

31. Data vênia, ao contrário do afirmado no voto condutor da decisão recorrida, o ex-Secretário de Fazenda Galba D'Almeida Lins concorreu diretamente para a consumação do desvio de finalidade verificado neste caso, pois os referidos ofícios não deixam dúvida quanto a isso.

32. Quanto ao possível benefício do Município de Olinda/PE com as transferências irregulares dos recursos do convênio, é necessário verificar se os documentos apresentados pela ex-Prefeita, ora Recorrente, são capazes de comprovar a aplicação dos recursos no pagamento de despesas de pessoal da Prefeitura de Olinda, como persistentemente ela tem alegado.

33. A Recorrente apresentou um "Fluxograma" (peça 20, p. 6-7), com o intuito de mostrar, em cada data específica, o débito na conta nº 9.169-3 (Banco do Brasil/Convênio) e o respectivo crédito na conta nº 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), na mesma data, destinados à quitação das folhas de pagamento do município dos meses de fevereiro a agosto/2000. Isso com base nos extratos das respectivas contas.

34. Ocorre que o valor debitado na conta nº 9.169-3 não foi creditado diretamente na conta nº 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo). Pelos extratos, verifica-se que, na maioria das vezes, o valor é creditado primeiro na conta nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única) e, no mesmo dia, debitado nesta e creditado na aludida conta nº 1.400.150-6. Mesmo assim, o valor que sai da conta do convênio não corresponde exatamente ao que entra nesta última - de pagamento do funcionalismo. A movimentação dos recursos do convênio verificada nos extratos que se encontram à peça 20 é a que se descreve a seguir.

35. Em 28/2/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 (Banco do Brasil/Convênio) mostra um débito de R$ 400.000,00 (peça 20, p. 15) e o extrato da conta nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única), um crédito de igual valor (p. 16). Porém, o extrato desta última registra um débito de R$ 625.186,37 (p. 17) e o extrato da conta nº

1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 609.561,72 para pagamento de pessoal (p. 18).

36. Em 29/3/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 mostra um débito de R$ 370.000,00 (p. 19) e o extrato da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 20). Porém, o extrato desta última registra um débito de R$ 379.794,48 (p. 21) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 442.359,63 para pagamento de pessoal (p. 22).

37. Em 27/4/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 mostra um débito de R$ 600.000,00 (p. 24) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 25). Porém, o extrato desta última registra um débito de R$ 572.925,58 (p. 25) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor para liquidação de proventos e um débito de R$ 473.847,11 para pagamento de pessoal (p. 26).

38. Em 9/5/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 mostra um débito de R$ 489.000,00 (p. 27) e o extrato da conta nº 26.583-7 (Banco do Brasil – Convênio/Orla Marítima), um crédito de igual valor (p. 28). O extrato desta última registra um débito também no mesmo valor (p. 29) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 30). Porém, o extrato desta última mostra um débito de R$ 691.184,65 (p. 30) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de valor idêntico, para liquidação de proventos e um débito de R$ 624.715,16 para pagamento de pessoal (p. 31).

39. Em 29/5/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 mostra um débito de R$ 200.000,00 (p. 32) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 33). Porém, o extrato desta última registra um débito de R$ 403.435,55 (p. 33) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 382.610,45 para pagamento de pessoal (p. 34).

40. Em 30/5/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 mostra um débito de R$ 100.000,00 (p. 32) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 33). Porém, o extrato desta última registra um débito de R$ 802.839,68 (p. 33) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 399.414,10 para pagamento de pessoal (p. 34).

41. Em 28/6/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 registra um débito de R$ 480.000,00 (p. 35) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 36). Porém, o extrato desta última registra um débito de R$ 459.281,39 (p. 36) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 367.620,85 para pagamento de pessoal (p. 37).

42. Em 30/6/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 mostra um débito de R$ 650.000,00 (p. 38) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 39). Porém, o extrato desta última registra um débito R$ 691.693,84 (p. 39) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 624.397,89 para pagamento de pessoal (p. 40).

43. Em 6/7/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 mostra um débito de R$ 50.000,00 (p. 41) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 42). Porém, o extrato desta última conta registra um débito de R$ 47.983,02 (p. 42) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 15.756,43 para pagamento de pessoal (p. 43).

44. Em 1/8/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 registra um débito de R$ 160.000,00 (p. 44) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de valor idêntico (p. 45). Porém, o extrato desta última conta registra um débito de R$ 237.785,95 (p. 45), e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor, para liquidação de proventos e um débito de R$ 235.307,81 para pagamento de pessoal (p. 46).

45. Por último, em 2/8/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 registra um débito de R$ 422.000,00 (p. 47) e o da conta nº 1.400.001-1, um crédito de igual valor (p. 48). Porém, o extrato desta última mostra um débito de R$ 691.184,65 (p. 48) e o da conta nº 1.400.150-6, um crédito de igual valor para liquidação de proventos e um débito de R$ 624.715,16 para pagamento de pessoal (p. 49).

46. Além da movimentação demonstrada acima, em 24/2/2000, o extrato da conta nº 9.169-3 registra um débito de R$ 600.000,00 (p. 9) e o da conta nº 40.555-8, um crédito de igual valor (p. 10). Porém, o extrato desta última registra um débito de R$ 37.000,00 e outro de R$ 573.000,00 (p. 10). Já o extrato da conta nº 7.697-X (PMO Pnae Olinda) mostra um crédito de R$ 37.000,00 (p. 11). E o extrato da conta nº 1.400.001-1 registra um crédito de R$ 573.000,00 e um débito de R$ 384.781,20 (p. 12). Por fim, o extrato da conta nº 1.400.150-6 mostra um crédito de R$ 384.781,20 para liquidação de proventos e um débito de R$ 294.192,77 para pagamento de pessoal (p. 14).

47. A soma dos valores debitados na conta nº 9.169-3 (Banco do Brasil/Convênio) e creditados, na mesma data, na conta nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única), totaliza R$ 4.521.000,00. Já a soma dos valores

debitados na conta nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única) e creditados, na mesma data, na conta nº 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), totaliza R$ 5.988.076,36.

48. A Recorrente juntou cópia dos Livros-Caixa do Município de Olinda/PE, referentes às seguintes contas bancárias (peça 21, p. 27-39):

- **nº 40.555-8 (PMO – Movimento/Banco do Brasil)**: consta o registro, no dia 24/2/2000, da movimentação descrita no item 46 supra, a saber:

- transferência da conta nº 9.169-3 (Banco do Brasil/Convênio) no valor de R$ 600.000,00;
- transferência para a conta nº 7.697-X (PMO Pnae Olinda) de R$ 37.000,00, e
- 3) cheque nº 024.420 para a conta nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única) de R$ 573.000,00 (peça 21, p. 27);

- **nº 9.169-3 (Banco do Brasil/Convênio)**: constam os registros da movimentação descrita nos itens 35 a 45 acima, quais sejam:

- ordem bancária que transferiu os recursos ao município, no valor de R$ 4.000.000,00;
- transferência para a conta nº 40.555-8, R$ 600.000,00;
- transferência para a conta nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única) de R$ 400.000,00, em fevereiro/2000, e de R$ 370.000,00, em março/2000;
- transferência para a conta nº 8515-4 de R$ 48.000,00, em abril/2000;
- doc para a conta nº 1.400.001-1 no valor de R$ 600.000,00, em abril/2000;
- depósito na conta nº 26.583-7 (Banco do Brasil – Convênio/Orla Marítima) de R$ 489.000,00, em maio/2000;
- doc para a conta nº 1.400.001-1 de R$ 200.000,00 e R$ 100.000,00, ambos em maio/2000;
- transferência para a conta nº 1.400.001-1 de R$ 480.000,00 e R$ 650.000,00, ambos em junho/2000; R$ 50.000,00 e R$ 160.000,00, ambos em julho/2000 e, finalmente, R$ 422.000,00 em agosto/2000.

- **nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única)**: consta o registro das movimentações descritas nos itens 34/44 acima, a saber:

- doc da conta nº 40.555-8, em 24/2/2000, no valor de R$ 573.000,00;
- pagamento de pessoal, em 25/2/2000, R$ 484.844,18;
- doc eletrônico da conta nº 9.169-3, em 28/2/2000, R$ 400.000,00;
- pagamento de pessoal, em 29/2/2000, R$ 625.185,37;
- pagamento de pessoal, em 29/3/2000, R$ 616.714,91;
- doc eletrônico da conta nº 9.169-3, em 27/4/2000, R$ 600.000,00;
- pagamento de pessoal, em 27/4/2000, R$ 572.925,58;
- pagamento de pessoal, em 26/5/2000, R$ 403.435,55;
- doc da conta nº 9.169-3, em 29/5/2000, de R$ 200.000,00;
- doc da conta nº 9.169-3, em 29/5/2000, R$ 100.000,00;
- pagamento de pessoal, em 29/5/2000, R$ 802.839,68;
- pagamento de pessoal, em 31/5/2000, R$ 588.702,22;
- pagamento de pessoal, em 27/6/2000, R$ 389.409,36;
- transferência (doc) da conta nº 9.169-3, em 28/6/2000, R$ 480.000,00;
- pagamento de pessoal, em 28/6/2000, R$ 459.281,39;
- pagamento de pessoal, em 29/6/2000, R$ 692.471,84;
- doc eletrônico da conta nº 9.169-3, em 30/6/2000, R$ 650.000,00;
- pagamento de pessoal, em 30/6/2000, R$ 691.693,84;
- doc da conta nº 9.169-3, em 6/7/2000, R$ 50.000,00;
- pagamento de pessoal, em 31/7/2000, R$ 276.057,74;
- doc eletrônico da conta nº 9.169-3, em 1/8/2000, R$ 160.000,00;
- pagamento de pessoal, em 1/8/2000, R$ 237.785,95;

- doc eletrônico da conta nº 9.169-3, em 2/8/2000, R$ 422.000,00;
- pagamento de pessoal, em 2/8/2000, R$ 691.184,65;

49. Ademais 49. Ademais, a Recorrente juntou ofício do atual Secretário da Fazenda e da Administração do Município de Olinda/PE, Sr. João Alberto Costa Faria, em que informa que os valores do Convênio nº 437/99 (SIAFI nº 387466) foram transferidos para a conta movimento da Prefeitura de Olinda, na qual já existia saldo proveniente de outras fontes de receita do município, e que foram efetuados diversos pagamentos de despesas, não sendo possível especificar quais despesas foram quitadas com recursos do convênio (peça 24, p. 8).

50. Pois bem, após a análise dos extratos da conta do convênio, em cotejo com os extratos das demais contas que a ex-Prefeita alegou terem sido utilizadas para a movimentação dos recursos federais transferidos, considerando que a data do débito efetuado na conta do convênio é a mesma do crédito efetuado na conta específica de pagamento do funcionalismo municipal, e que os valores do débito e do crédito, embora não sejam idênticos, guardam certa compatibilidade entre si, e tendo em vista informações pertinentes de outros documentos presentes nos autos, minha convicção é de que recursos do convênio, no montante de R$ 4.521.000,00, foram utilizados, de forma irregular, para quitação das folhas de pagamento do Município de Olinda/PE, nos meses de fevereiro a agosto de 2000.

51. Quanto à responsabilização da ex-Prefeita, Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, do ex-Secretário de Fazenda, Sr. Galba D'Almeida Lins, e do próprio Município de Olinda/PE, todos estes foram regularmente citados e apresentaram alegações de defesa, tendo estas sido analisadas no âmbito da Secex-PE, cuja proposta foi no sentido de imputar-lhes o débito de forma solidária, inclusive ao município. A Representante do Ministério Público concordou com essa proposta.

52. No entanto, o Eminente Relator Benjamin Zymler divergiu desse encaminhamento, conforme já mencionado, pois entendeu, ante as evidências explicitadas em seu voto, que, neste caso, apenas a ex-Prefeita, Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, deve responder pelo débito apurado, entendimento que prevaleceu na decisão ora atacada. É importante ter presente que o E. Relator consignou expressamente que deixava de analisar as alegações de defesa mencionadas no parágrafo anterior, o que fez nos seguintes termos:

15. Sendo assim, deixo de analisar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Olinda/PE e pelo Sr. Galba D'Almeida Lins, os quais devem ser excluídos do rol de responsáveis das presentes contas.

16. Entendeu, ainda, o E. Relator do recurso de reconsideração [Ubiratn Aguiar] que deve ser mantida a responsabilidade da Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa pelo débito apurado, razão pela qual o Acórdão n. 1.305/2003 - 2ª Câmara não foi desconstituído pela decisão que julgou o recurso. Todavia, conforme já consignei no Relatório que antecede a este Voto, a Secex/PE equivocou-se ao realizar nova citação da ex-Prefeita.

17. Considerando que a responsabilização da Sra. Maria Jacilda foi mantida, não haveria por que analisar as alegações de defesa apresentadas pela ex-Prefeita [...].

53. Portanto, nesta fase processual, em que se analisa Recurso de Revisão da Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa contra o Acórdão 1.305/2003, reiterado pelo Acórdão 669/2009, da 2ª Câmara, é necessário estar claro que o Sr. Galba D'Almeida Lins, assim como o Município de Olinda/PE, já foram citados e apresentaram defesa ante os fatos que lhes são atribuídos nesta tomada de contas especial.

54. Quanto às infrações atribuídas ao Sr. Galba D'Almeida Lins, sirvo-me da análise realizada pela Auditora Ana Cristina Melo de Pontes (Secex-PE), da qual transcrevo os trechos que seguem:

59. Não concebemos que o Sr. Galba D'Almeida Lins, Ex-Secretário de Fazenda do Município de Olinda/PE, transferiu os recursos da conta específica do Convênio para as contas da Prefeitura sem a anuência prévia da ex-Prefeita. No nosso sentir, esta participou ativamente de todo o processo, tendo contribuído efetivamente para que as transferências se perpetrassem, devendo responder por isso na qualidade de signatária do Convênio. Mas isso não exclui a responsabilidade do Sr. Galba, vez que ao transferir recursos, infringiu normas legais atinentes à administração dos recursos públicos federais.

60. A própria ligação hierárquica entre a Prefeita e seu Secretário de Fazenda estabelece, de certa maneira, um vínculo de responsabilidade mútua, a ser efetivamente reconhecida. Ademais, transferir recursos materialmente significativos para contas correntes da Prefeitura não é uma decisão meramente administrativa, tem, outrossim, seu viés político à medida que busca fazer uso de recursos federais repassados para fim específico de cumprir, como afirmado (mas não confirmado), obrigação ordinária de pagamento de despesas de pessoal, evitando desgastes políticos.

61. Não pairam, pois, dúvidas acerca da responsabilidade direta do ex-Secretário de Fazenda do Município, Sr. Galba D'Almeida Lins, pelo descumprimento da legislação que rege a matéria. A transferência dos recursos do convênio para diversas contas correntes implica em prejuízo ao controle sobre sua destinação, o que faz com que não nos seja possível afirmar se os recursos foram efetivamente utilizados para custear a folha de pessoal do município. É óbvia, no caso, a participação do responsável nos atos e fatos específicos que originaram o dano ao erário (vide fl. 35 do Volume 4, na qual consta solicitação do Sr. Galba, ao Banco do Brasil, para a transferência de recursos do Convênio para a conta da Prefeitura).

62. Considerando que o ônus de indenizar o erário é atribuído a todo e qualquer agente que der causa ao débito, considerando que resta claro que o Ex-Secretário integra a cadeia causal que culminou com o dano ao erário, considerando que o mesmo agente violou as normas que disciplinam a movimentação dos recursos por ter agido de maneira temerária ao assumir os riscos decorrentes da não aplicação dos recursos liberados; considerando que há nos autos evidências de que o ex-Secretário de Fazenda do Município foi peça chave para que as transferências ocorressem, entendemos que a defesa não foi satisfatória e que cabe, portanto, a imputação de responsabilidade solidária pela devolução integral dos recursos repassados, na forma dos arts. 12, inciso I, 16, §2°.

55. Peço vênias por dissentir, em parte, do entendimento acima exposto, por entender que, neste caso concreto, embora não tenha sido comprovado com exatidão o emprego dos recursos do convênio na quitação das folhas de pagamento do Município de Olinda/PE, ainda assim, no meu entendimento, com base na análise dos extratos da conta do convênio, em cotejo com os extratos das outras contas do município, e considerando outras evidências documentadas nos autos, restou demonstrado que as autoridades do município realizaram as transferências questionadas a fim de quitarem as folhas de pagamento dos meses de fevereiro a agosto de 2000.

56. Sendo assim, entendo que o ressarcimento devido ao erário federal deve ser exigido do ente municipal que se beneficiou do desvio de finalidade dos recursos, na medida em que pagou suas despesas de pessoal, não com os próprios recursos, mas com recursos federais que eram destinados à construção do cais de contenção no Canal da Malária e à pavimentação e drenagem da Rua Augusto Ramos.

57. A contrario sensu, neste caso concreto, imputar débito à ex-Prefeita e ao ex-Secretário de Fazenda, para ressarcimento do erário federal, a meu ver, implica promover o enriquecimento sem causa do Município de Olinda/PE, às custas dos referidos agentes públicos.

58. Por outro lado, em razão da gravidade das infrações cometidas pelo ex-Secretário de Fazenda, entendo que deva ser sancionado com multa de elevado valor, em função do dano ao erário federal decorrente do desvio de finalidade praticado, bem como do elevado grau de reprovabilidade de sua conduta, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

59. Em suas alegações de defesa apresentadas em resposta à citação, o ex-Secretário de Fazenda procurou explicar o que chamou de "emprego de recursos em finalidades diversas". A essa altura dos acontecimentos, para que se tenha um mínimo de compreensão das circunstâncias em que o desvio de finalidade foi perpetrado, considero oportuno trazer à colação um trecho das referidas alegações, o que faço a seguir:

O ano de 2000 foi especialmente difícil, atípico e muito negativo para a administração de Olinda.

Olinda vinha, de final de 1999, com dois desastrosos episódios que comoveram, por assim dizer, a cidade: os desabamentos dos Edificios Erica e Enseada de Serrambi, quando foi dispensada total assistência imediata aos que sofreram, de inopino e dolorosamente o completo desabrigo, sem falar na assunção pela administração municipal dos trabalhos de vistoria de 437 (quatrocentos e trinta e sete) prédios "tipo caixão" (sistema de alvenaria estrutural), que estariam com suas estruturas comprometidas.

Não bastasse houve, no ano de 2000, precipitações calamitosas em abril, em maio, em junho e, sobretudo no último dia de julho. Em todos esses torrenciais episódios chuvosos, houve desabamentos de barreiras com destruição de casas e soterramento de pessoas. Geraram tais episódios centenas de desabrigados. Em junho, cuja precipitação não foi a maior, a imprensa publicava `Desabrigadas 664 famílias em dois dias de temporais (DP de 10/06/2000)". As chuvas de 31 de 07 de 2000 sensibilizaram o Governo do Estado para a decretação de calamidade pública em vários municípios, inclusive em Olinda tudo como é — com restou — público e notório.

Pois, MM. Julgador, em casos que tais as prementes e imediatas necessidades têm que ser atendidas. E foram. Em Olinda a administração Municipal esteve presente em todas as frentes, não poupando esforços de todas as formas, no atendimento das vítimas, reforçado o sentimento e a disposição quando o Exmo. Sr. Presidente da República, após sobrevoar de helicóptero as áreas mais atingidas — de Olinda inclusive — em companhia do Sr. Governador do Estado prometeu, dizendo-se sensibilizado, que a ajuda viria, que "fizessem as contas". — Escusado dizer que a promessa ficou na promessa.

Mas, Ilibados Ministros, Olinda não gastou recursos dos Convênios com os seus desabrigados. Todavia buscou os seus recursos próprios, onde os houvesse disponíveis, ficando, por isso em dificílima situação para atendimento de suas obrigações ordinárias, inclusive para com a folha de pagamento do seu pessoal; e, com uma conta de Convênio a espera, há meses, de um relatório sobre o impacto ambiental de uma determinada obra utilizou, parcimoniosamente, tais recursos para atender uma despesa de caráter alimentar — de pagamentos de salários —.

60. Quanto ao benefício auferido pelo Município de Olinda/PE com o desvio de finalidade dos recursos do convênio, a Auditora da Secex-PE, após analisar as alegações de defesa do município, assim se posicionou:

36. Registre-se que, tanto nas alegações de defesa da ex-Prefeita, quanto do ex-Secretário de Fazenda afirmou-se que os recursos provenientes do Convênio foram, em sua totalidade, depositados em contas correntes da Prefeitura, afirmação essa ratificada pela Certidão expedida pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco — TCE/PE, Exmo. Sr. Valdecir Fernandes Pascoal (fl. 09 do Anexo 3). Essa informação, aliás, está colocada na planilha elaborada pelo TCE/PE, que mostra as quatro contas nas quais foram creditados os valores do Convênio (fl. 114 do Volume 4).

37. Compulsando novamente os autos, verificamos que por ocasião da remessa do recurso de reconsideração a este Tribunal, foram juntados aos autos os extratos bancários de fls. 115 a 127 do Volume 4. Da análise dos mesmos pudemos perceber que as transferências contidas na planilha elaborada pelo TCE/PE foram feitas, no entanto, nos deparamos diante da seguinte indagação: Como afirmar que os recursos, após transferidos para as contas da Prefeitura de Olinda/PE, foram efetivamente aplicados para suprir, em especial, despesas de pessoal, como afirmam a ex-Prefeita e o ex-Secretário de Fazenda do Município (fl. 03, item 5 do Anexo 1)?

38. Como sabemos, com relação à aplicação dos recursos repassados, o ônus da prova é dos responsáveis ouvidos em citação. Para o presente caso nem a municipalidade, tampouco a ex-Prefeita e o ex-Secretário de Fazenda, conseguiram demonstrar, por meio da contabilidade analítica da Prefeitura e de extratos bancários específicos das contas para as quais foram transferidos os recursos federais, que estes foram, de fato, utilizados pela Prefeitura para fazer face aos pagamentos de pessoal. [...].

39. Dessa maneira, para que pudéssemos imputar ao Município a responsabilidade pela integral devolução dos recursos repassados, teria que ter ficado cabalmente demonstrado que os recursos transferidos para as quatro contas da Prefeitura foram aplicados em sua totalidade para suprir despesas específicas de pessoal do Município de Olinda/PE, o que não restou caracterizado pelos documentos acostados aos autos. É fato que os recursos foram transferidos, mas não sabemos qual foi sua real destinação.

40. O que temos de concreto até o momento é o fato de que os recursos públicos federais, oriundos do Convênio n° 437/99, foram incorporados às finanças municipais para custear, segundo a ex-Prefeita, gastos de pessoal. No entanto, as alegações de defesa trazidas à baila pela municipalidade não conseguem demonstrar, em nenhum momento, que a Prefeitura não se enriqueceu às custas do Erário Federal, buscam sim, a todo momento, imputar responsabilidade pelo ressarcimento tão-só a ex-Prefeita.

41. Destarte, somos de opinião deva ser imputado ao município a responsabilidade pela devolução dos recursos, não isoladamente e sim de forma solidária com os responsáveis aqui também citados, haja vista que ambos não conseguiram demonstrar que não obtiveram locupletamento com os recursos repassados à municipalidade e posteriormente desviados para quatro contas de titularidade da Prefeitura Municipal de Olinda/PE.

61. Mais uma vez, peço vênias por dissentir, em parte, do entendimento acima exposto. Conforme já me posicionei anteriormente, com base na análise dos extratos da conta do convênio, em cotejo com os extratos das outras contas do município, e considerando outras evidências documentadas nos autos, entendo que os valores transferidos da conta do convênio foram utilizados pelos responsáveis para quitar as folhas de pagamento do Município de Olinda/PE referentes aos meses de fevereiro a agosto de 2000, tendo em vista, sobretudo, o fato de a data do débito efetuado na conta do convênio ser a mesma do crédito efetuado na conta específica de pagamento do funcionalismo municipal, além da razoável compatibilidade verificada entre os valores do débito e do crédito em questão.

62. Em consequência, entendo que o ressarcimento devido ao erário federal deve ser exigido do ente municipal que se beneficiou do desvio de finalidade dos recursos, na medida em que pagou suas despesas de pessoal, não com os próprios recursos, mas com recursos federais que eram destinados à construção do cais de contenção no Canal da Malária e à pavimentação e drenagem da Rua Augusto Ramos.

63. Assim, ao final será proposto o encaminhamento delineado no art. 3º da Decisão Normativa nº 57/2004, que tem o seguinte teor:

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

64. Quanto à análise das alegações de defesa da ex-Prefeita, sirvo-me novamente da instrução da Auditora Ana Cristina Melo de Pontes (Secex-PE), da qual transcrevo o trecho que se segue:

71. No que diz respeito à transferência de recursos para suprir dificuldades financeiras da Prefeitura, entendemos que a despeito da afirmação de que as transferências eram efetuadas a partir de uma Decisão pessoal do ex-Secretário de Fazenda do Município, o mais lógico é que tenham agido em conjunto, pela relação de subordinação hierárquica existente, razão pela qual a responsabilidade da ex-gestora não se desvanece, ao contrário fica cada vez mais reforçada.

72. Faz-se necessário salientar que o fato de não ter restado comprovado enriquecimento ilícito da ex-Prefeita no âmbito da Justiça Federal da 5a Região, não influencia no posicionamento desse E. Tribunal de Contas da União, vez que as instâncias são independentes e a lesão aos cofres públicos federais resta límpida, ante o desvio de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) repassados para o Município e não aplicados na consecução do objeto do Convênio.

73. Sendo signatária do Convênio, obrigou-se, sem dúvida, a ex-Prefeita a velar pela correta destinação dos recursos recebidos. Contudo, com a retirada voluntária dos recursos da conta específica violou frontalmente o ordenamento vigente e os termos do Convênio, ao mesmo tempo em que comprometeu seriamente a transparência da gestão, pois, ao transferir recursos para quatro contas distintas dificultou, sobremaneira, o controle sobre o efetivo emprego de tais recursos.

74. A defesa da ex-Prefeita ficou, todo o tempo, mais adstrita a imputar a responsabilidade ao ex-Secretário de Fazenda pelos atos de gestão perpetrados e ao Município pelo ressarcimento aos cofres da União dos recursos transferidos. Todavia, a nosso ver, não há como se esquivar da responsabilidade a ela imputada, vez que assinou o Termo de Convênio, obrigou-se a bem executar seu objeto, mas não o fez, não tendo sequer condições de prestar contas, já que, nem parcialmente, o objeto da avença fora executado.

65. Em concordância com a análise acima, considerando a gravidade das infrações cometidas pela ex-Prefeita, entendo que deva ser sancionada com multa de elevado valor, em função do dano ao erário federal decorrente do desvio de finalidade praticado, bem como do elevado grau de reprovabilidade de sua conduta, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Encaminhamento

66. Ante o exposto, peço vênias por dissentir do encaminhamento proposto na instrução precedente, propondo conhecer do recurso de revisão interposto pela Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, com fulcro nos artigos 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do RI/TCU e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

a) tornar insubsistente o Acórdão 1.305/2003 e o Acórdão 669/2009 que o reiterou, ambos da 2ª Câmara;

b) julgar as contas da Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa e do Sr. Galba D'Almeida Lins irregulares, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92;

c) condenar o Município de Olinda/PE em débito no valor de R$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres Tesouro Nacional, corrigida monetariamente e acrescida de juros de mora, contados a partir de 10/2/2000 até a data do efetivo recolhimento;

d) aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, no valor de R$ (...), e ao Sr. Galba D'Almeida Lins, no valor de R$ (...), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado até a data do efetivo recolhimento.

15. O titular da Serur diverge do entendimento manifestado pelo dirigente da 4ª DT e acolhe, em parte, a manifestação do auditor federal de controle externo, conforme exame que constitui a peça 30 do processo, de onde extraio o seguinte excerto referente ao mérito da matéria:

(...)

8. Como se vê, o cerne da questão reside em saber se há documentação probatória de que os recursos do convênio foram alocados para quitação de folhas de pagamento da municipalidade.

9. O auditor federal, em sucinta análise, entende que "*não há nenhuma comprovação da origem e destino dado aos recursos. Aliás, este fato foi registrado na decisão da 4ª Vara da Justiça Federal de Primeira Instância da Seção Judiciária de Pernambuco, juntada aos autos (peça 24, p. 9-12)*" (peça 28, p. 4).

10. Por sua vez, o diretor, por meio de análise detida sobre a movimentação financeira de recursos nas contas do município (peça 29, p. 12-13, itens 35 a 46), entende que "*restou demonstrado que as autoridades do município realizaram as transferências questionadas a fim de quitarem as folhas de pagamento dos meses de fevereiro a agosto de 2000*" (peça 29, p. 10, item 55, **in fine**, grifos acrescidos). Assim, conclui que a responsabilidade pela restituição dos valores aos cofres públicos federais deve recair sobre o ente municipal, nos termos do art. 3º da Decisão Normativa 57/2004.

11. **Permissa venia**, não obstante a referida análise detalhada da movimentação financeira dos recursos do convênio (peça 29, p. 5-7, itens 34-47), os documentos constantes nos autos não comprovam que os recursos do convênio foram alocados para pagamento de pessoal, conforme passo a demonstrar.

12. Os R$ 4.000.000,00 (parcela da União), creditados no dia 10/2/2000 na conta específica do ajuste (9.619-3), foram realmente transferidos, automaticamente, para a conta de aplicação financeira 14.000-7 do Município de Olinda (peça 29, p. 4, itens 20 e 21 da instrução do diretor).

13. Ademais, extraio da análise dos extratos (peça 13, p. 18 a 24) da conta específica (9.619-3) que, ao longo do período compreendido entre fevereiro e agosto de 2000, foram realizados créditos –resgates da conta de aplicação – e débitos na conta do convênio que totalizaram o valor de R$ 5.138.000,00; montante esse maior que os recursos financeiros para a execução do objeto do convênio (R$ 4.000.000,00 da União e R$ 400.000,00 relativos à contrapartida municipal).

14. Conforme exame analítico realizado pelo diretor (peça 29, p. 6-7, itens 35 a 47), esses valores não foram creditados diretamente na conta nº 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo). Em verdade, os recursos saíram da conta específica do convênio (9.619-3) e ingressaram em outras contas municipais – ora denominadas de contas intermediárias.

15. Assim, considerando que, na maioria dos casos, os recursos da conta específica do convênio (9.619-3) foram creditados na conta intermediária nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única), utilizo como exemplo a primeira movimentação financeira entre essas contas.

16. A conta nº 1.400.001-1 (Bandepe – Conta Única), no dia 28/2/2000, antes do ingresso dos R$ 400.000,00 advindos da conta específica do convênio, tinha como saldo R$ 534.855,51 (peça 20, p. 16). No dia 29/2/2000, quando o saldo daquela estava com R$ 1.502.747,41, R$ 625.186,37 foram transferidos para a conta 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), restando, então, R$ 877.561,44 após a transferência (peça 2, p. 17). Em outras palavras, antes do ingresso dos recursos do convênio, a conta única do Bandepe tinha saldo de R$ 534.855,51; após a transferência de R$ 625.186,37, essa conta ficou com o saldo residual de R$ 877.561,44.

17. Tendo em vista que os recursos financeiros do convênio (dinheiro) são bens "*fungíveis (...) que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade*" (art. 85 do Código Civil de 2002), não há como afirmar que os R$ 400.000,00, advindos da conta específica do convênio, foram transferidos para a conta 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), haja vista que os recursos do convênio poderiam estar contidos no saldo residual de R$ 877.561,44, cujo destino não se tem notícia nos autos – nem se poderia ter, em vista da autonomia municipal no emprego dos recursos financeiros de sua conta única. Assim sendo, não se pode concluir que os R$ 400.000,00 (recursos do convênio) integraram os R$ 625.186,37 transferidos para a conta 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), ou que esse montante foi composto, quase que exclusivamente, por recursos federais**.**

18. Apenas para argumentar, supondo-se que os R$ 400.000,00 compuseram os R$ 625.186,37 transferidos para a conta 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), o saldo inicial dessa conta, antes do referido ingresso, foi de R$ 221.914,20 e, após o ingresso dos R$ 625.186,37, atingiu o montante de R$ 847.100,57 (peça 20, p. 18). Com o débito de R$ 609.561,72 para pagamento de pessoal, o saldo residual dessa conta ficou em R$ 235.216,85. Dessa maneira, utilizando-se da mesma lógica descrita acima, mesmo que os R$ 400.000,00 do convênio estivessem contidos nos R$ 625.186,37 creditados na conta 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo), não haveria como assumir que aquele montante compusera, em sua totalidade, os R$ 609.561,72 destinados para pagamento de pessoal, uma vez que parte dos R$ 235.216,85 remanescentes da 1.400.150-6 (Bandepe – PMO/Funcionalismo) poderiam ser recursos do convênio.

19. O esforço aritmético desenvolvido nos parágrafos anteriores tem o propósito de demonstrar que a retirada indevida de recursos de conta específica de convênio impossibilita, em regra, a comprovação do nexo de causalidade entre os valores transferidos à conta municipal e eventuais débitos decorrentes de despesas cuja legitimidade pretende a recorrente justificar. A dificuldade no estabelecimento de tal vínculo ocorre pelo fato de a conta destinatária possuir movimentação financeira e registros contábeis independentes.

20. Assim, exceto nos casos de transferência a conta municipal aberta exclusivamente para tal fim, ou seja, com saldo zero antes do primeiro repasse oriundo da conta específica, entendo que a mera natureza da conta destinatária – no caso concreto, conta própria para pagamento de despesas com pessoal – não serve de prova cabal do desvio de finalidade que intenta demonstrar a recorrente.

21. No contexto fático em questão, seria ainda possível, em tese, reconhecer a possibilidade de comprovação de desvio de finalidade na hipótese em que o saldo inicial da conta de destino fosse igual ao seu saldo final, depois de efetuadas todas as transferências oriundas da conta específica, e que não houvesse ingresso de recursos provenientes de outras fontes.

22. No entanto, diversa é a situação deste processo, porquanto os recursos do convênio foram transferidos quase integralmente para a conta única do Município de Olinda/PE, de forma a inviabilizar o necessário nexo de causalidade para fim de aceitação da tese do desvio de finalidade.

23. Corroborando a lógica acima, o atual Secretário da Fazenda e da Administração informou, no Ofício SEFAD 51/12, de 15/2/2012, que "*os valores do referido convênio foram transferidos para a conta movimento desta Prefeitura de Olinda*" e que "*nas referidas contas já existiam saldos de recursos oriundos da Receita Interna do Município e que foram efetuados diversos pagamentos de despesas desta Prefeitura, não sendo possível a especificação de quais despesas foram quitadas com recursos provenientes do referido convênio*" (peça 24, p. 8, grifos acrescidos).

24. Cumpre ressaltar que irregularidade análoga à deste processo foi evidenciada no TC 007.216/2002-0, em relação ao qual foi ajuizada a Ação Ordinária 0012019-13.2008.4.05.8300 (2008.83.00.012019-3), em desfavor da União e do Município de Olinda/PE, visando à declaração de nulidade dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) prolatados naqueles autos. Na sentença, o juízo da 5ª Vara Federal da Justiça Federal de Pernambuco assim se manifestou:

Como bem ressaltado no julgado do TCU, a autora, ao firmar o convênio com a União, assumiu o dever de prestar contas do emprego dos recursos transferidos, bem assim o de não aplicar tais recursos em objeto distinto do conveniado. Isso impõe reconhecer a sua responsabilidade pelo não cumprimento de tais obrigações, independentemente de os atos de despesas terem sido praticados por outras pessoas. Estas, inclusive, são agentes subordinados à autora, a quem cabia supervisionar. Se ela, na condição de prefeita, assumiu tais obrigações perante a União, não pode, agora, pretender esquivar-se de suas responsabilidades alegando que delegou poderes de gestão financeira e orçamentária aos seus subordinados, incorrendo, pelos menos, em *culpa in eligendo* e *in vigilando* a despontar a sua responsabilidade.

De igual modo não pode prosperar o pedido contido no item 'e', relativo ao reconhecimento da responsabilidade do Município de Olinda, sob o argumento de ser o beneficiário dos recursos remanescentes do convênio. É que a prova dos autos não ratifica a argüição de que o saldo dos recursos transferidos pela União, não aplicados no objeto do convênio, foi transferido para a conta única daquele município, sendo utilizado para pagamento da sua folha de pessoal. Ora, não há qualquer comprovação de que o valor de R$ 489.379,15 tenha sido destinado ao pagamento da folha de pessoal do Município de Olinda. O TCU, ao contrário do alegado pela autora, andou muito bem ao não aceitar essa afirmação da demandante, o que pode ser confirmado pela seguinte passagem do voto do Ministro-Relator do acórdão TC 007.216/2002-0 (fls. 58):

[...] (grifos acrescidos) (Em: <http://ww11.jfpe.gov.br/consultaProcessos/resconsproc.asp>. Acesso em: 25 de abril de 2013).

25. Em ação civil pública de improbidade administrativa (0016815-52.2005.4.05.8300), proposta pelo Ministério Público Federal em face de Maria Jacilda Godoi Urquisa e Artur Barbosa Maciel Júnior, também relacionada ao convênio 142/98 (TC 007.216/2002-0), o Juízo da 21ª Vara Federal em Pernambuco decidiu:

"O CONVENENTE deverá recolher a conta do CONCEDENTE o valor da contrapartida pactuada, atualizado monetariamente, quando não comprovar a sua aplicação na consecução do objeto do Convênio.

Infere-se das cláusulas transcritas que não existiam dúvidas quanto ao destino de valores porventura não utilizados na consecução das obras visadas pela transferência dos recursos via convênio.

Corroborando tal assertiva, destacam-se respostas dadas pelo perito oficial a quesito formulado pelo Ministério Público Federal e pela ré (fl.905/ 913/ 916):

05. Houve algum saldo positivo entre o repasse efetuado pela União e o valor efetivamente utilizado nas obras?

RESPOSTA: O Saldo ocorrido no Convênio nº 142/98 SEPRE/MPO está demonstrado no item '5.3 - DA CONSOLIDAÇÃO DOS VALORES' do presente laudo pericial.

06. Caso positiva a resposta à pergunta anterior, o saldo apurado foi repassado para a conta da União?

RESPOSTA: Não há nos autos documentos que comprovem a ocorrência de repasse para a União da diferença encontrada.

[...]

21- Podem o perito e assistentes (sic) indicar a data em que foi utilizado ou transferido o saldo final do convênio constante da prestação de contas, nesse caso indicando que elementos ou documento comprova essa movimentação;

RESPOSTA: Conforme extrato da conta nº 26.583-7 acostado nos autos não há a informação de repasse do saldo final para a União**.**

Da análise de todo o arcabouço probatório, mostra-se incontroverso o fato de que sobejaram recursos oriundos do referido convênio e de que não houve o cumprimento total dos objetivos.

[...]

Entretanto, face às fartas provas aportadas nos autos, conclui-se que os recursos acordados foram liberados pela União Federal e utilizados pelo Município de Olinda em parte na obtenção das finalidades preestabelecidas e em parte em fins outros não comprovados, e ainda que fossem provadas não afastariam a prática de ato de improbidade.

Em que pese as declarações da ex-prefeita feitas na Tomada de Contas Especial perante o TCU, no sentido de que deles lançou mão para fazer frente à folha de salários dos servidores municipais, tais alegações igualmente não foram comprovadas

[...]

No caso concreto, quando as decisões dos subordinados digam respeito a movimentações financeiras desautorizadas por lei, qualifica-se a negligência do superior hierárquico.

Acrescente-se a isto o fato de que a ré é a verdadeira subscritora do convênio, não podendo se furtar das responsabilidades inerentes ao ato.

Alinho-me, nesse ponto, às considerações feitas no Acórdão que julgou o Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Jacilda contra a Decisão nº 1.024/2004 - 2ª Câmara do TCU (fls. 619/630), que peço vênia para transcrever:

[...]

Por fim, aduz a ré que o ressarcimento requerido pelo Ministério Público aos cofres da União deveria se pago pelo Município de Olinda, uma vez que este foi o real beneficiário das verbas guerreadas.

Sobre o tema, mais uma vez valho-me, por sua clareza, dos argumentos esposados no Acórdão do TCU, que julgou o Recurso de Reconsideração:

[...]

Ademais, poderá a ré, acaso queira, intentar futura ação objetivando ressarcimento de verbas que porventura venha a verter em função de condenação na presente demanda. Na referida sede, competir-lhe-á produzir provas que demonstrem o enriquecimento ilícito do Município e o dever da edilidade de restituir-lhe os mencionados valores.

[...]" (grifos acrescidos) (Em: <http://ww11.jfpe.gov.br/consultaProcessos/resconsproc.asp>. Acesso em: 25 de abril de 2013).

26. É oportuno destacar, nesse contexto, que a transferência de recursos da conta específica do convênio para outras contas municipais era prática corriqueira na gestão da ex-prefeita, conforme quadro abaixo, o qual traz informações básicas a respeito de outras TCEs que tramitaram neste TCU, tendo como responsável a Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa.

Processo 006.686/2000-8

Convênio	Objeto	Valor (R$) (União)	Alegação (transf. para pagamento de	Acórdão (TCE)	Acórdão (recurso de revisão)

			pessoal)		
460/97	Ações Emergenciais de Recuperação da Orla Marítima	3.450.000,00	900.000,00 teriam sido depositados na conta do município para pagamento de pessoal	2.290/2007-2ªC Débito de R$ 470.000,00 ao município (recursos foram alocados para pagamento de pessoal)	252/2010-P Insubsistência do débito

Processo 007.216/2002-0

Convênio	Objeto	Valor (R$) (União)	Alegação (transf. para pagamento de pessoal)	Acórdão (TCE)	Acórdão (recurso de reconsideração)
142/98	Obras de pavimentação e drenagem em um trecho da Rua Augusto Ramos e outros	3.000.000,00	300.000,00 (contrapartida teria sido destinada ao pagamento pessoal)	1.024/2004-2ªC Débitos de 316.304,37 (inexecução da rua), 402.895,50 (cheques não relacionados ao objeto e outros valores não comprovados) e 129.247,15 (rendimentos financeiros)	3.041/2006-2ªC Insubsistência do débito de 316.304,37 e manutenção do referente a 402.895,50, que abarca os R$ 300.000,00, por não ter ficado comprovado que esses valores foram destinados para pagamento de pessoal.

27. Chama a atenção ainda o fato de a recorrente não ter alegado, inicialmente, que os recursos do Convênio 437/99 foram alocados para pagamento de pessoal. Ao contrário, em sede de alegações de defesa, a ex-prefeita aduziu:

Assim não é demais afirmar que os recursos alocados a conta do Convênio foram utilizados, exatamente, segundo o objeto do mesmo.

[...]

Quanto ao emprego dos recursos em finalidades diversas não ocorreu, conforme acima explicado. O que faltou foi o ajuste do Plano de Trabalho, com a inserção dos itens acima elencados, para micro drenagem de artérias e de proteção da praia, para, sem riscos permitir os revestimentos do canal e pavimentação da avenida.

[...]

com tudo isso, [...], utilizou, parcimoniosamente, tais recursos para atender despesas, dessa mesma obra, de serviços preliminares, necessários, repita-se, não constante do Plano de Trabalho - ajustável -, objetivando a maximização dos serviços técnicos de engenharia.

[...]

28. Com efeito, a movimentação ilícita de recursos objeto de transferências voluntárias em contas distintas da específica impede o pleno exercício do controle. É cediço o entendimento segundo o qual o conjunto dos documentos que compõem a prestação de contas deve ser capaz de evidenciar o nexo causal entre os recursos recebidos e os dispêndios no objeto pactuado. Em outras palavras, deve haver comprovação cabal de que a verba recebida tenha sido, de fato, a financiadora das despesas efetuadas – no caso, gastos com a folha de pagamento –, o que não se constata nestes autos.

29. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe-lhe o ônus da prova, consoante vasta jurisprudência do TCU (v.g. Acórdãos 903/2007-1ª Câmara, 1.445/2007-2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário.

30. Por certo, a mera transferência dos recursos para uma conta específica municipal, seja ela qualquer, não é garantia de que o ente federativo efetivamente tenha se beneficiado da verba federal por desvio de finalidade. Ao contrário, a movimentação injustificada dos recursos da conta específica caracteriza violação das obrigações assumidas pelo convenente, bem como presunção relativa de dano ao erário – a admitir conjunto probatório em sentido oposto, em caráter excepcional, por exemplo, nas hipóteses descritas nos itens 20 e 21

retro – devido à inexistência de nexo de causalidade entre os recursos federais saídos da conta específica e as despesas vinculadas à conta municipal destinatária. Desse modo, cabe ao gestor público responsável pela guarda e aplicação da importância federal demonstrar que os saldos das contas municipais de destino, após as movimentações irregulares, foram efetivamente revertidos em prol da municipalidade, situação que não se identifica nos presentes autos.

31. Inaplicável, portanto, a nosso ver, o art. 3º da Decisão Normativa 57/2004.

32. Em que pese o esforço da recorrente em tentar demonstrar, por exemplo, por meio de atesto de profissional de ciências contábeis e de documento analítico que busca refletir a movimentação financeira dos recursos do convênio, reputo que as suas razões recursais devem ser rejeitadas pelos fundamentos anteriormente expostos. Como visto, não há como afirmar, de forma inequívoca, que os recursos ingressaram na conta municipal destinada ao pagamento do funcionalismo local, e, mesmo que se assumisse tal premissa como verdadeira, faltaria comprovação de que efetivamente foram utilizados em benefício do município.

33. No que concerne ao Sr. Galba D'Almeida Lins, ex-Secretário de Fazenda do Município de Olinda/PE, a sua responsabilidade foi afastada por meio do Acórdão 669/2009-2ª Câmara, com base na premissa de que os recursos da conta específica do convênio não foram creditados em outras contas bancárias da municipalidade (vide itens 19, 26 e 27 da instrução do diretor, peça 28).

34. Como se vê, o acórdão retro excluiu do rol de responsáveis solidários o ex-Secretário de Fazenda e o município, os quais, por consequência, não tiveram contas julgadas por esta Corte. Logo, em oposição ao sustentado pelo diretor, entendo que eles não podem, neste momento, em novo julgamento a ser prolatado em face de recurso de revisão interposto pela ex-prefeita, ter suas situações agravadas sem que este Tribunal, de ofício, declare nulo o referido **decisum**, plenamente válido e eficaz, ou busque reformá-lo, o que se daria pela interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU).

35. Por não vislumbrar causas de nulidade, proporei o envio da matéria ao **parquet** especializado para que avalie a conveniência e oportunidade na interposição de recurso contra o Acórdão 1.305/2003-2ª Câmara, reiterado pelo 669/2009-2ª Câmara, especificamente com vistas à inclusão do Sr. Galba D'Almeida Lins no polo passivo desta TCE. É que resta evidenciado nos autos que os recursos da conta específica do convênio foram transferidos para outras contas bancárias da municipalidade, em regra, mediante solicitações do então secretário de fazenda. Destarte, acolho o entendimento de que "ao contrário do afirmado no voto condutor da decisão recorrida, o ex-secretário de Fazenda Galba D'Almeida Lins concorreu diretamente para a consumação do desvio de finalidade verificado neste caso, pois os referidos ofícios não deixam dúvida quanto a isso" (peça 29, p. 5, item 31).

36. Por todo o exposto, renovando vênia por discordar do posicionamento do diretor, e concordando parcialmente com a análise efetuada pelo auditor federal, submeto os autos à consideração superior, propondo:

36.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

36.2. oportunamente, após o julgamento deste recurso de revisão, encaminhar os presentes autos ao Ministério Público junto ao TCU para que avalie a conveniência e a oportunidade de interpor recurso de revisão contra o Acórdão 1.305/2003-2ª Câmara, reiterado pelo Acórdão 669/2009-2ª Câmara, especificamente com vistas à inclusão do Sr. Galba D'Almeida Lins no polo passivo desta TCE, a responder solidariamente com a Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa pelo débito apurado; e

36.3. dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à recorrente.

16. O Ministério Público, em seu derradeiro pronunciamento (peça 31), considera que os documentos constantes dos autos não comprovam, cabalmente, que os recursos do convênio foram alocados para pagamento de pessoal. Nesse aspecto acompanha o titular da Serur que também considerou não caber, neste caso concreto, imputar ao ente municipal a responsabilidade pelo dano causado ao erário.

17. Com relação à proposta do Secretário da Serur de incluir o Sr. Galba D'Almeida Lins no polo passivo da TCE, para responder solidariamente com a ex-Prefeita pelo débito apurado, observa que tal possibilidade foi afastada por meio do Acórdão 669/2009-2ª Câmara, que reiterou os termos do Acórdão 1305/2003-2ª Câmara. Ademais, entende que, em face do longo tempo decorrido, a inclusão do Sr. Galba D'Almeida Lins na presente fase processual não se revela a medida mais adequada do

ponto de vista do interesse público, uma vez que protelaria ainda mais o julgamento definitivo do processo, bem como a cobrança da dívida.

18. Dessa forma, ante as razões que expõe em seu parecer, o representante do Ministério Público ratifica a proposta contida em seu pronunciamento anterior (peça 21, fl.51) e manifesta-se no sentido de que o Tribunal conheça e negue provimento ao presente recurso de revisão.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, considerando atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, III, e 35, da Lei 8.443/1992, cumpre conhecer do Recurso de Revisão interposto pela Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa contra o Acórdão 1.305/2003-Plenário, que julgou irregulares suas contas e imputou-lhe o débito de R$ 4.000.000,00.

Resta incontroverso nos autos o fato de que a totalidade dos recursos transferidos ao Município de Olinda/PE pelo Ministério da Integração Nacional, por força do Convênio 437/99, não foi aplicada no objeto pactuado - construção de cais de contenção no canal da malária e a pavimentação e drenagem da Rua Augusto Ramos -, obras que permaneceram sem qualquer execução durante a vigência do referido instrumento.

A ex-Prefeita, condenada por este Tribunal a devolver os recursos federais transferidos, não aplicados no objeto do Convênio, sustenta, nesta fase processual, que os recursos teriam sido remanejados para o pagamento do funcionalismo público municipal. Intenta, dessa forma, atribuir ao Município de Olinda/PE a responsabilidade pelo ressarcimento da quantia transferida via convênio, que supostamente teria beneficiado o ente municipal.

Buscando comprovar seu argumento, a recorrente se socorre de extratos bancários, obtidos posteriormente às deliberações exaradas no processo, bem como de planilhas, ofícios, fluxogramas e outros documentos.

O dirigente da 4ª DT/Serur, após análise detalhada das movimentações financeiras das contas bancárias municipais, conclui que os recursos do convênio foram utilizados para o pagamento do funcionalismo municipal uma vez que a data do débito efetuado na conta do convênio é a mesma do crédito efetuado na conta específica de pagamento do funcionalismo municipal, além de haver razoável compatibilidade entre os valores do débito e do crédito em questão. Assim, no que diz respeito ao débito, propõe o provimento parcial do recurso para atribuir ao Município a responsabilidade por seu recolhimento.

Já o titular da Unidade Técnica, acolhendo parcialmente as propostas do auditor responsável pela instrução, considera não demonstrada a alocação dos recursos do convênio para quitação da folha de pagamentos da municipalidade, uma vez que os recursos transitaram por diversas contas, não sendo possível estabelecer o necessário vínculo entre os recursos federais e o pagamento do funcionalismo municipal. Assim, propõe a negativa de provimento ao recurso, sendo acompanhado pelo MPTCU. Divergem a Serur e o MPTCU quanto à necessidade de que sejam adotadas medidas tendentes à inclusão do ex-Secretário de Fazenda Galba D'Almeida Lins como responsável solidário pelo débito, medida considerada inoportuna pelo representante do Ministério Público.

Feita essa breve síntese da matéria, passo à análise do recurso.

Consoante se verifica nas manifestações presentes aos autos, a questão controversa no presente recurso é a comprovação do destino das quantias transferidas por força do Convênio 439/99, que a recorrente sustenta ter sido o pagamento da folha de pessoal do Município de Olinda.

Embora análises minuciosas dos diversos documentos juntados ao processo possam concluir que não seja possível estabelecer cabalmente o vínculo entre os recursos federais e os pagamentos do funcionalismo municipal, vale ressaltar que os recursos, de fato, foram transferidos para a Prefeitura Municipal de Olinda, fato à época desconhecido pelo então Relator do feito, Ministro Benjamin Zymler.

Embora os extratos bancários posteriormente trazidos aos autos demonstrem que os recursos debitados da conta específica não foram creditados diretamente na conta de pagamento da folha de pessoal, mas transitaram pela conta única municipal, entendo que, por questão de justiça, e tendo em vista a busca da verdade material dos fatos, o Município, que, de fato, se beneficiou dos recursos do convênio, os quais foram aplicados de forma indevida, deva ser chamado aos autos, por meio de nova citação, para justificar a utilização dos recursos, ou recompor os cofres do Erário Federal.

Importa destacar que houve o reconhecimento na Instrução da Unidade Técnica responsável pela análise do feito, conforme transcrito nos itens 12, 13 e 14 do Relatório precedente, da transferência dos valores aqui questionados para a conta do Município de Olinda/PE, fato que, por óbvio, não era do conhecimento do então Relator do feito, como já mencionei, já que os extratos bancários só foram juntados aos autos em sede recursal.

Dessa forma, considero não ter restado afastada a responsabilidade da ex-prefeita municipal sobre a responsabilidade de ter suas contas julgadas irregulares, com a aplicação de multa. No entanto, caberia ao Município promover o ressarcimento dos valores aos cofres federais.

Durante a instrução do processo, foi apontada a possível responsabilidade solidária do ex-Secretário de Fazenda Galba D'Almeida Lins sobre o débito, uma vez que os recursos da conta específica do convênio foram transferidos para outras contas bancárias da municipalidade, em regra, mediante sua solicitação. Os ofícios, contendo as solicitações ao Banco do Brasil para as transferências em questão, constam à peça 21, p-17-18 e 22-23.

Ocorre que, no âmbito do Acórdão 669/2009-2ª Câmara, foi excluída a responsabilidade do referido gestor sobre os fatos apontados nos presentes autos, uma vez que, naquela ocasião, não constavam do processo as solicitações de transferência acima referidas, conforme se verifica no Voto condutor daquela decisão:

"...13. No que diz respeito ao ex-Secretário de Fazenda, Sr. Galba D'Almeida Lins, o E. Relator do recurso de reconsideração entendeu que o gestor deveria ser responsabilizado solidariamente pelo débito, uma vez que autorizava, como ordenador de despesa do Município, as supostas transferências para as contas da municipalidade, concorrendo, dessa forma, para a aplicação irregular dos recursos conveniados e, por conseqüência, para a ocorrência do débito.

14. Não obstante, haja vista as constatações acima de que os valores supostamente transferidos para as contas da Prefeitura não dizem respeito aos recursos do convênio, não há que se falar em responsabilização do ex-Secretário de Fazenda. Não há nos autos qualquer elemento comprobatório de que o Sr. Galba D'Almeida tenha praticado atos que, de fato, concorreram para a ocorrência do débito.

15. Sendo assim, deixo de analisar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Olinda/PE e pelo Sr. Galba D'Almeida Lins, os quais devem ser excluídos do rol de responsáveis das presentes contas."

De outra parte, por meio do Acórdão nº 669/2009-TCU-2ª Câmara, como houve a exclusão do rol de responsáveis do Sr. Galba D'Almeida Lins, então Secretário de Fazenda do Município, parece-me descabido atribuir toda a responsabilidade da aplicação irregular à então Prefeita do Município.

Em suma, quem se beneficiou, de fato, pelo uso indevido dos recursos foi o Município de Olinda, uma vez comprovada a destinação final dos recursos para a conta daquela comuna pernambucana.

Considerando os novos documentos trazidos ao conhecimento desta Corte a respeito da responsabilidade do senhor Galba D'Almeida Lins sobre a movimentação dos recursos do convênio, não obstante a manifestação do representante do MP nesta fase processual, considero adequado o encaminhamento dos autos ao Relator **a quo,** para a realização nova de citação do Município de Olinda/PE.

Face ao exposto, Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 87/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.751/2002-2.
1.1. Apenso: 014.962/2001-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: Galba D'almeida Lins (003.308.174-34); Maria Jacilda Godoi Urquisa (698.103.204-00)
3.2. Responsáveis: Maria Jacilda Godoi Urquisa (698.103.204-00);
3.3. Recorrente: Maria Jacilda Godoi Urquisa (698.103.204-00).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Olinda - PE.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (SECEX-PE).
8. Advogado constituído nos autos: Álvaro Figueiredo Maia de Mendonça OAB/PE 14265.

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de Recurso de Revisão interposto pela Sra. Maria Jacilda Godoi Urquisa, ex- Prefeita do Município de Olinda/PE, contra o Acórdão 1.305/2003-Plenário, que julgou irregulares suas contas e imputou-lhe o débito de R$ 4.000.000,00.
Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer, com fundamento nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8.443/92, do presente recurso para, no mérito, tornar insubsistente o Acórdão recorrido;
9.2. encaminhar os presentes autos ao Relator **a quo,** para que, ante os comprovantes de solicitações de transferências ao Banco do Brasil que constam à peça 21, p-17-18 e 22-23, trazidos aos autos posteriormente aos Acórdãos 1.305/2003-Plenário e 669/2009-2ª Câmara, para as providências que julgar cabíveis;
9.3. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à recorrente.
10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0087-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 012.897/2011-6
Natureza: Relatório de Levantamento
Órgãos/Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S.a. - MME; Itaipu Binacional - ELETROBRAS - MME
Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. ELETROBRAS. ITAIPU. FORMA DE RELACIONAMENTO ENTRE AS DUAS EMPRESAS. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NAS AÇÕES DE CONTROLE E GOVERNANÇA DA ELETROBRAS SOBRE ITAIPU BINACIONAL. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO. APENSAMENTO AO TC 008.994/2011-0. CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO ÀS EMPRESAS FISCALIZADAS, BEM COMO AOS MINISTÉRIOS DE MINAS E ENERGIA E DAS RELAÇÕES EXTERIORES. RETIRADA DA CHANCELA DE SIGILO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria, com enfoque nos relacionamentos existentes entre as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras – e a empresa Itaipu Binacional, identificando normativos aplicáveis a cada tipo de relacionamento e à posição das entidades como sujeitos de direitos e obrigações na relação, inclusive no que diz respeito à prestação de contas da Itaipu a órgãos de supervisão e controle.

2. Nos termos do art. 1º, §3º, inciso I, da Lei 8.443/92, reproduzo, a seguir, o teor principal do relatório produzido pela SecexEstat, cujas conclusões foram endossadas pela direção da referida unidade (peças 298 a 31):

I. INTRODUÇÃO

Antecedentes (Deliberação)

1. O presente levantamento de auditoria foi autorizado mediante despacho, de 09/05/2011, do Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro, nos autos de processo administrativo específico TC 012.446/2011-4. A fiscalização tem por finalidade precípua produzir informações e conhecimentos sobre os relacionamentos existentes entre Eletrobras e Itaipu.

2. O trabalho em questão insere-se no contexto de outro levantamento de auditoria sobre a empresa Itaipu Binacional, sob a coordenação e responsabilidade da Adplan, objeto do TC 008.994/2011-0, que tem como objetivo aferir a viabilidade jurídica e operacional da ação fiscalizadora do TCU sobre a Itaipu, nos termos do art. 71, inciso V, da Constituição Federal, inclusive quanto à forma e alcance possíveis desse tipo de fiscalização.

3. O levantamento ora referenciado também foi objeto de despacho proferido pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, no âmbito do TC 009.799/2006-1, que, fundamentado em deliberação do Plenário em Sessão Reservada de 28/4/2010, autorizou a realização do referido trabalho.

Objetivos e escopo do Levantamento

4. A presente fiscalização tem como objetivo realizar levantamento sobre os relacionamentos existentes entre Eletrobras e Itaipu, identificando normativos aplicáveis a cada tipo de relacionamento e à posição das entidades como sujeitos de direitos e obrigações na relação, inclusive no que diz respeito à prestação de contas da Itaipu a órgãos de supervisão e controle.

5. A definição do objetivo e do escopo do levantamento parte de premissas desenvolvidas no estudo de viabilidade elaborado pela Adplan para realização de levantamento de auditoria em Itaipu Binacional, objeto do TC 008.994/2011-0.

6. Naquele estudo, ficou estabelecido que os trabalhos de auditoria examinassem 7 aspectos (ou Temas) da gestão da empresa, dada a complexidade intrínseca da organização e das suas interações com outras instituições ou agentes externos. Abaixo, estão relacionados os temas que constituem os objetos do levantamento da Itaipu:

Tema 1 – Planejamento e Organização;

Tema 2 – Programação e Controles Internos;

Tema 3 – Relacionamentos Externos;

Tema 4 – Gestão de Recursos Humanos;

Tema 5 – Gestão Financeira e Contábil;

Tema 6 – Gestão Patrimonial e Contratos;

Tema 7 – Responsabilidade Social e Ambiental.

7. O exame do Tema 3 (Relacionamentos Externos) engloba o estudo dos relacionamentos da Itaipu com outras organizações externas, tais como entidades controladoras e supervisoras, clientes e fornecedores, bem como outras instituições públicas e privadas com as quais Itaipu mantenha parcerias, por meio de convênios ou outros instrumentos jurídicos similares.

8. Nesse contexto, o relacionamento da Itaipu Binacional com sua controladora, a Eletrobras, entidade que faz parte da clientela desta 9ª Secex, foi designado como foco principal do levantamento de auditoria objeto deste processo. Por outro lado, de acordo com orientação da Adplan, a identificação e análise dos relacionamentos da Itaipu Binacional com outras entidades, tais como Aneel, ONS, MME, organizações não governamentais e comunidades da Bacia do Rio Paraná, estarão sob a responsabilidade da equipe do TC 008.994/2011-0.

9. Considerado o universo de relacionamentos possíveis entre Eletrobras e Itaipu, ainda na fase de planejamento dos trabalhos definiu-se inicialmente o escopo da presente fiscalização com base na seleção dos seguintes processos organizacionais que envolvem as duas entidades:

a) Apresentação de Relatório Anual, Balanço, Balancetes e Demonstrações Financeiras da Itaipu à Eletrobras, incluindo:

- consolidação das demonstrações contábeis;

b) Relacionamento dos conselheiros de administração e membros da Diretoria Executiva da Itaipu com a Eletrobras;

c) Participação da Eletrobras na operação técnica integrada da Itaipu;

d) Comercialização da energia da Itaipu, incluindo:

- definição da tarifa de repasse de potência da Itaipu;

- compra de energia da Itaipu;

- venda/repasse da energia da Itaipu às distribuidoras;

e) Outros relacionamentos:

- alienação de patrimônio e reavaliação de ativos e passivos da Itaipu;

- financiamentos da Eletrobras à Itaipu.

10. Considerando que, conforme definido na Portaria-Segecex 15, de 9 de maio de 2011, a realização de fiscalização na modalidade levantamento tem por finalidade principal conhecer a organização e o funcionamento de entidades públicas e identificar eventuais objetos de fiscalização pelo TCU, não tendo como objetivo precípuo a identificação de impropriedades ou irregularidades, este relatório tem caráter predominantemente descritivo em relação aos processos de relacionamentos entre Eletrobras e Itaipu, de modo que o conhecimento gerado possa servir de subsídio para futuras atuações do TCU.

Metodologia e Limitações

11. A metodologia aplicada no presente trabalho de levantamento observou os padrões da Portaria-Segecex 15/2011, que disciplina a realização de levantamentos e aprova, em caráter preliminar, o documento Padrões de Levantamento.

12. Na fase inicial do planejamento dos trabalhos, como subsídio à construção das questões de auditoria, foram desenvolvidas as seguintes atividades: a) análise e seleção de documentos para estudo; b) leitura de normativos, estatutos, relatórios e informações referentes ao levantamento; e c) entrevistas com gestores da Eletrobras nas áreas de Auditoria Interna e Superintendência de Comercialização.

13. Para o cumprimento da referida etapa, foram efetuadas pesquisas em diversos sítios de internet, destacando-se os da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, da Itaipu Binacional, da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, do Ministério de Minas e Energia – MME, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Foram consultados, ainda, o Relatório de Gestão da Eletrobras (exercício 2010) e o Relatório de Gestão da Itaipu (exercício 2009 e 2010).

14. Com base nesta fase preliminar de levantamento de informações do Planejamento, definiram-se os principais aspectos a serem objeto de conhecimento, com a elaboração das questões de auditoria: a) Quais são os tipos de relacionamentos existentes entre Itaipu e Eletrobras e quais os normativos internos e externos associados a esses relacionamentos; b) Como se dá a prestação de contas de Itaipu junto à holding.

15. Em seguida, foi construída a Matriz de Planejamento, com a discussão sobre os procedimentos de auditoria, os instrumentos de pesquisa e coleta de dados e a metodologia de análise. Por último, deu-se a avaliação do supervisor, com o propósito de validar as questões e os procedimentos de auditoria, bem como os instrumentos de auditoria e coleta de dados.

16. Posteriormente, na fase de execução, foram formulados Ofícios de Requisição à Eletrobras (peça 4, p. 1-11), cujas respostas subsidiaram o trabalho de levantamento. Nesta etapa do trabalho foram utilizadas, principalmente, as técnicas de análise documental e revisão analítica. No período de 07/6/2011 a 20/6/2011, realizaram-se, também, entrevistas não estruturadas com o objetivo de aprofundar os conhecimentos acerca do objeto da auditoria e reunir esclarecimentos adicionais às respostas apresentadas em face dos ofícios de requisição.

17. Por fim, na última fase do trabalho, com base nas informações coletadas, foi elaborado o presente relatório, em que se apresentam as respostas às questões constantes do escopo do levantamento.

18. A principal limitação deste trabalho decorreu da falta de visita e entrevistas à Itaipu, em virtude da dificuldade de acesso à entidade por se tratar de entidade binacional sobre a qual se está discutindo, no TC 008.994/2011-0, a sua jurisdição ao Tribunal.

Declaração de conformidade com as NAT

19. Os trabalhos do presente levantamento foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União - NAT, e todos os requisitos nelas previstos aplicáveis a esta modalidade de fiscalização foram devidamente observados.

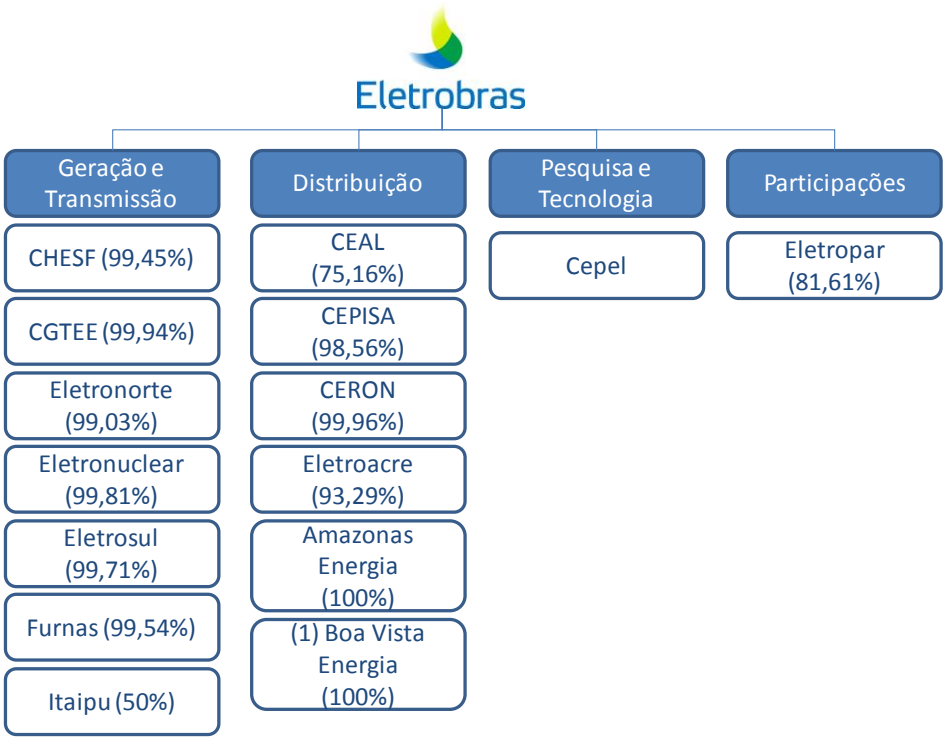
II. VISÃO GERAL DAS ENTIDADES

CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. - ELETROBRAS

20. Conforme consta em seu sítio de internet (www.eletrobras.gov.br) e no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2010, a Centrais Elétricas Brasileiras S. A - Eletrobras é uma sociedade anônima de economia mista e de capital aberto, controlada pela União, com ações negociadas nas Bolsas de Valores de São Paulo (Bovespa), de Madri e de Nova York. O governo federal possui 52% das ações ordinárias da companhia e, por isso, tem o controle acionário da empresa. A Administração federal é proprietária ainda de 12,5% das ações preferenciais (BNDESPar 8,2% e 4,3% fundos públicos), cuja maioria (87,5%) está em mãos privadas.

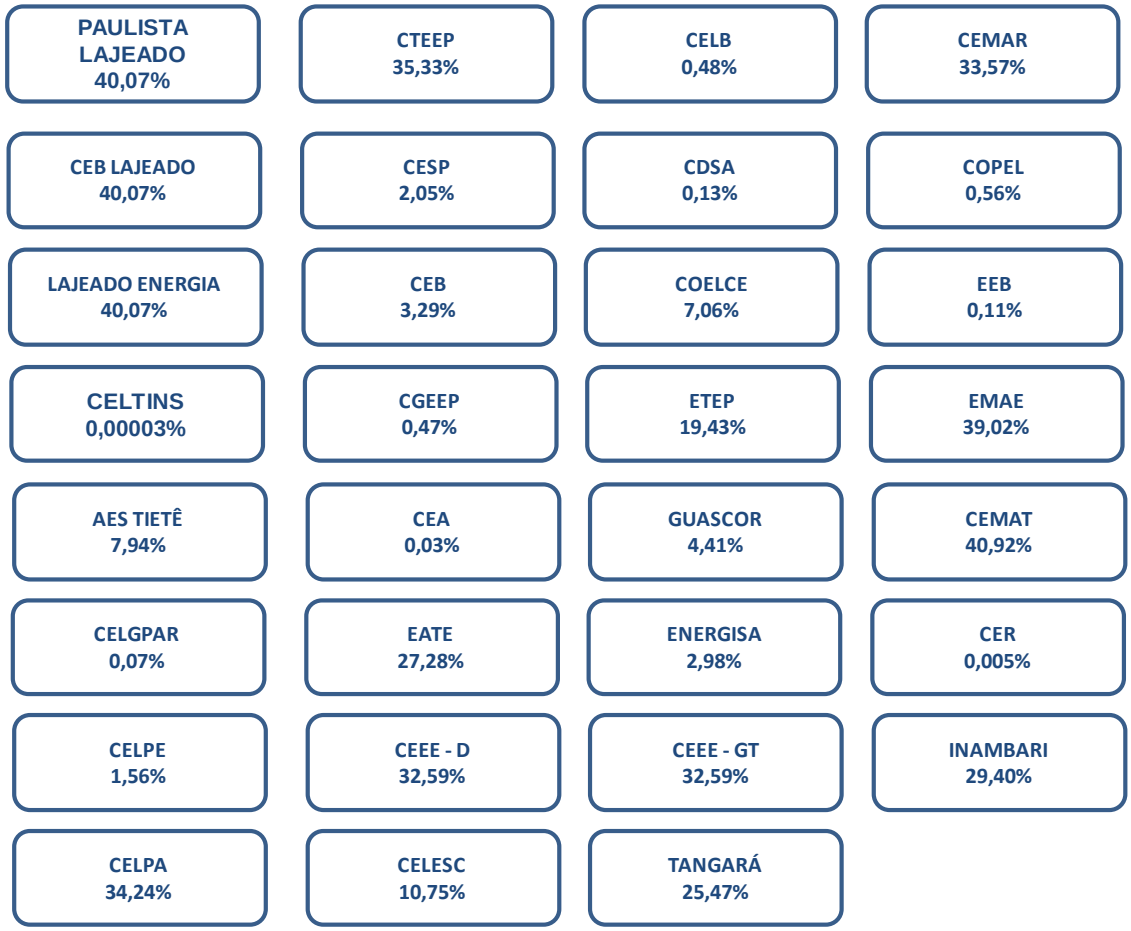
21. Sua criação foi autorizada pela Lei 3.890-A, de 25/4/1961, tendo como objetivo a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como a celebração dos atos de comércio decorrentes dessas atividades. Ao longo dos anos, as reformas institucionais e as privatizações na década de 1990 acarretaram mudanças no perfil da empresa. Em 2004, a nova regulamentação do setor elétrico excluiu a Eletrobras do Programa Nacional de Desestatização (PND).

22. Atualmente, a companhia assumiu as características de holding federal do setor elétrico, por meio do controle de empresas subsidiárias. No total, o Sistema Eletrobras é composto por 12 subsidiárias – Eletrobras Chesf, Eletrobras Furnas, Eletrobras Eletrosul, Eletrobras Eletronorte, Eletrobras CGTEE, Eletrobras Eletronuclear, Eletrobras Distribuição Acre, Eletrobras Amazonas Energia, Eletrobras Distribuição Roraima, Eletrobras Distribuição Rondônia, Eletrobras Distribuição Piauí e Eletrobras Distribuição Alagoas –, uma empresa de participações (Eletrobras Eletropar), um centro de pesquisas (Eletrobras Cepel) e ainda detém metade do capital da Itaipu Binacional, em nome do governo brasileiro. As empresas controladas são apresentadas a seguir, por áreas de negócio, contendo os respectivos percentuais de participação acionária:

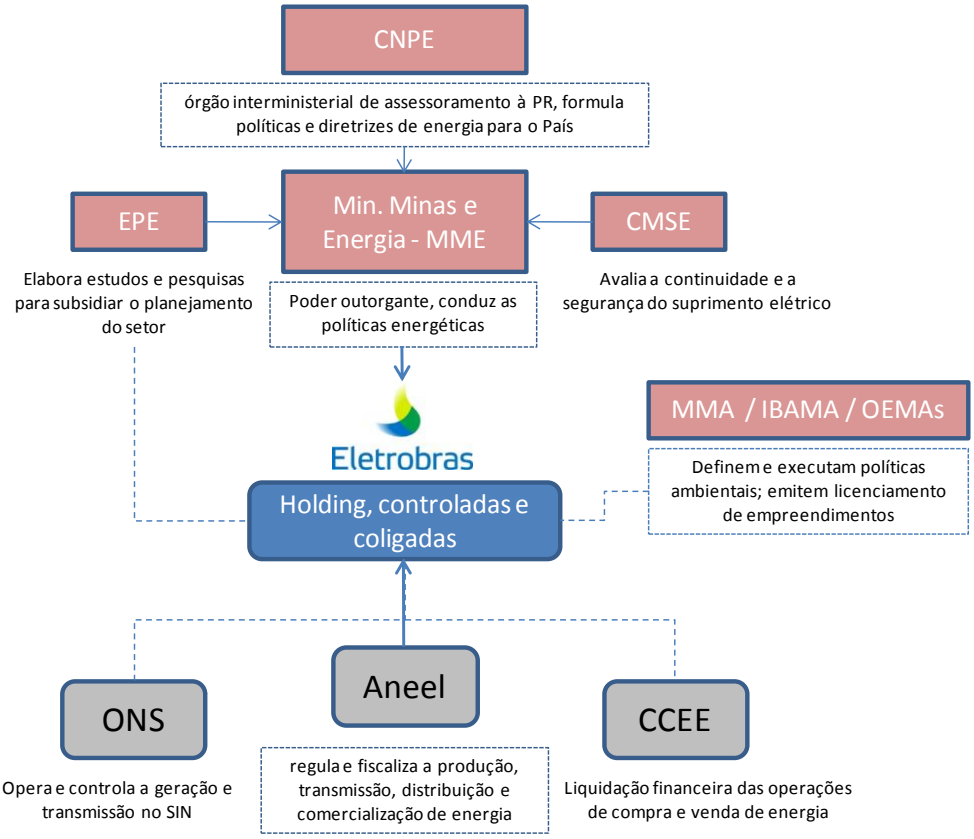


23. As empresas Eletrobras atuam de forma integrada, com políticas e diretrizes definidas pelo Conselho Superior do Sistema Eletrobras (Consise), formado pelos presidentes das empresas, que se reúnem regularmente.

24. Além disso, a Eletrobras detém participações acionárias na condição de minoritário em diversas empresas nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia. Ao todo, são 31 empresas coligadas em que a Eletrobras possui participação minoritária, incluindo Sociedades de Propósito Específico (SPE), conforme ilustração que se segue:



25. Apresenta-se, a seguir, esquema que retrata de forma resumida as inter-relações da Eletrobras com o quadro institucional do setor elétrico brasileiro:


CNPE
órgão interministerial de assessoramento à PR, formula políticas e diretrizes de energia para o País
EPE
Min. Minas e Energia - MME
CMSE
Elabora estudos e pesquisas para subsidiar o planejamento do setor
Poder outorgante, conduz as políticas energéticas
Avalia a continuidade e a segurança do suprimento elétrico
Eletrobras
MMA / IBAMA / OEMAs
Definem e executam políticas ambientais; emitem licenciamento de empreendimentos
Holding, controladas e coligadas
ONS
Aneel
CCEE
Opera e controla a geração e transmissão no SIN
regula e fiscaliza a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia
Liquidação financeira das operações de compra e venda de energia

26. A Lei 10.438, de 26/4/2002, determinou que a Eletrobrás fosse o Agente Comercializador de Energia da Itaipu. Nessa condição, a companhia, no ano de 2010, repassou para as concessionárias das regiões sul, sudeste e centro-oeste, 66.746.460 MWh de energia vinculada à potência contratada, o que correspondeu a um faturamento de aproximadamente US$ 3.4 bilhões. A energia suprida acima daquela vinculada à potência contratada e adquirida pela Eletrobrás foi de 7.105.075 MWh, correspondente a um faturamento junto a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica de R$ 249 milhões em 2010. Desta forma, foram comercializados no exercício de 2010 o equivalente a 34.464 GWh, sendo a tarifa de suprimento de energia (compra), praticada por Itaipu Binacional, de US$ 22,60/kW e a tarifa de repasse (venda), US$ 24,63/kW.

27. O resultado da comercialização da energia elétrica da Itaipu Binacional, nos termos do Decreto 4.550, de 27/12/2002, observadas as alterações introduzidas pelo Decreto 6.265, de 22/11/2007, tem a seguinte destinação:

a) se positivo, deverá ser destinado, mediante rateio proporcional ao consumo individual, a crédito de bônus nas contas de energia dos consumidores do Sistema Elétrico Nacional Interligado, integrantes das classes residencial e rural, com consumo mensal inferior a 350 kWh.

b) se negativo, é incorporado pela Aneel no cálculo da tarifa de repasse de potência contratada no ano subsequente à formação do resultado. Essa operação de comercialização não impacta o resultado da companhia, sendo que, nos termos da atual regulamentação, o resultado negativo representa um direito incondicional de recebimento e se (...) [positivo], uma obrigação efetiva.

28. No exercício de 2010, a atividade foi superavitária em R$ 192,5 milhões, sendo a obrigação decorrente incluída na rubrica "Obrigação de Ressarcimento".

29. O Senado Federal aprovou, em 11/5/2011, o Projeto de Decreto Legislativo que autoriza o governo brasileiro a aumentar de cerca de US$ 120 milhões para US$ 360 milhões anuais o montante pago pelo Brasil pela energia da Itaipu relativa a parte não utilizada pelo Paraguai, a ser custeada pelo Tesouro Nacional e, portanto, adquirida sem impacto sobre o resultado da companhia.

30. Além de ter sua atuação voltada para o desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro, no qual mapeia e exerce opções de expansão, novos negócios e parcerias, a Eletrobras funciona como

implementadora e gestora de programas sociais, setoriais e de comercialização de energia elétrica, por delegação de seu acionista majoritário, o qual lhe proporciona o aporte de recursos oriundos de fundos setoriais.

31. Assim, a empresa é gestora de uma carteira de fundos setoriais, composta pela Reserva Global de Reversão - RGR, pela Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, pela Conta de Consumo de Combustível - CCC e pela Utilização do Bem Público - UBP. Nesta linha, dá suporte a programas do governo, como o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos) e o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), custeados com recursos dos supracitados RGR e CDE, que também contribuem para o financiamento de obras de geração e transmissão de energia elétrica, conforme esquema abaixo:

Fonte: Relatório de Sustentabilidade – 2010 Eletrobras

ITAIPU BINACIONAL

32. A entidade binacional Itaipu originou-se do Tratado (peça 5, p. 1-19) celebrado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, em 26/4/1973, com o propósito de realizar o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do Rio Iguaçu.

33. Em 17/5/1974, foi criada a entidade binacional Itaipu, para gerenciar a construção da usina. Para tanto, Brasil e Paraguai, por intermédio da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, e da empresa Administración Nacional de Electricidad – Ande, respectivamente, constituíram a referida entidade com igual participação no capital social, no montante total subscrito e realizado de US$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares dos Estados Unidos da América). A aquisição dos serviços de eletricidade da Itaipu é realizada exclusivamente por essas entidades.

34. Os recursos complementares, necessários aos estudos, construção e operação da central elétrica e das obras e instalações auxiliares, segundo o artigo 9º do referido Tratado, poderiam ser supridos pelos governos brasileiros e paraguaios ou obtidos diretamente pela Itaipu mediante operação de crédito. As altas partes contratantes, Brasil e Paraguai, caso necessário, deveriam dar garantia para as operações de crédito realizadas por Itaipu.

35. Nos 170 quilômetros de extensão, entre Foz do Iguaçu e Guaíra, o Reservatório da Itaipu atinge áreas de 16 municípios, dos quais 15 no estado do Paraná e um no Mato Grosso do Sul. Como compensação, Itaipu paga royalties a esses municípios, proporcionalmente à área de terra alagada. No Brasil, a compensação é repassada de acordo com a Lei dos Royalties, em vigor desde 1991 e no Paraguai, a compensação é repassada integralmente ao Tesouro Nacional.

36. Os royalties da Itaipu são devidos desde 1985, quando a empresa entrou em operação comercial. De acordo com a legislação vigente, a distribuição dos royalties é feita da seguinte forma: 45% aos estados, 45% aos municípios e 10% para órgãos federais (Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Do percentual de 45% destinado a atender aos municípios, 85% do valor repassado é distribuído aos municípios lindeiros – aqueles diretamente atingidos na formação do reservatório da usina, proporcionalmente à extensão das áreas submersas pelo lago, conforme quadro seguinte. O restante é repassado aos municípios indiretamente atingidos por reservatórios que ficam acima da usina.

Royalties pagos pela Itaipu – Distribuição aos municípios lindeiros

Município	Área alagada (km²)	População (*)	2009 (US$ milhão)	Acumulado 1991-2009 (US$ milhão)
Diamante d'Oeste	5,62	4.944	0,5	6,2
Entre Rios do Oeste	32,90	3.842	2,8	33,8
Foz do Iguaçu	201,84	311.333	17,0	221,6
Guaíra	51,01	28.683	4,3	56,0
Itaipulândia	179,73	8.581	15,2	184,9
Marechal Cândido Rondon	56,04	44.562	4,7	68,4
Medianeira	1,16	38.397	0,1	1,3
Mercedes	19,32	4.713	1,6	19,9
Missal	40,07	10.412	3,4	44,0
Mundo Novo	14,71	15.968	1,2	16,1
Pato Bragado	47,07	4.631	4,0	48,4
Santa Helena	263,76	22.794	22,3	289,6
Santa Terezinha da Itaipu	41,90	19.552	3,5	46,0
São José das Palmeiras	1,94	3.873	0,2	2,1
São Miguel do Iguaçu	90,91	39.152	7,7	112,3
Terra Roxa	1,58	16.208	0,1	1,7
Total	**1.049,56**	**577.645**	**88,6**	**1.152,3**

Fonte: Relatório de Sustentabilidade – 2009 Itaipu

37. Em 5/5/1984, entrou em operação a primeira unidade geradora da Itaipu. As duas últimas das 20 unidades de geração de energia elétrica, sendo dez na frequência da rede elétrica paraguaia (50 Hz) e dez na frequência da rede elétrica brasileira (60 Hz), começaram a funcionar entre setembro de 2006 e março 2007, elevando a capacidade instalada para 14.000 MW, concluindo a usina. Este aumento da capacidade permitiu que 18 unidades geradoras permaneçam funcionando o tempo todo, enquanto duas permanecem em manutenção. Em 26 anos de geração, desde 5/5/1984 até 31/12/2010, a produção acumulada de energia atingiu 1.846.518 GWh.

38. A seguir, apresenta-se o histórico da entidade:

Histórico

1966	1973	1974	1975	1978	1982	1984
Assinatura da Ata do Iguaçu e início das negociações entre Brasil e Paraguai.	Assinatura do Tratado da Itaipu.	Constituição da entidade Itaipu Binacional.	Início da construção da usina.	Abertura do Canal de Desvio.	Formação do reservatório.	Início da operação das duas primeiras unidades geradoras. Capacidade: 1.400 MW.

1991	2003	2005	2007	2008	2009
Entrada em operação da 18ª unidade geradora. Inclusão dos estados e municípios na distribuição de royalties.	Atualização da missão da empresa, com a inclusão da responsabilidade socioambiental e do desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico sustentável.	Troca de Notas Reversais, para que as iniciativas da Itaipu no campo da responsabilidade social e ambiental fossem inseridas como componentes permanentes na atividade de geração de energia.	Início da operação comercial das duas últimas unidades geradoras previstas no projeto e alcance da capacidade instalada de 14.000 MW.	Produção recorde mundial de geração de energia: 94.684.781 MWh. Criação da Coordenadoria de Energias Renováveis.	Criação da Ouvidoria.

Fonte: Relatório de Sustentabilidade – 2009 Itaipu

39. O suprimento de energia durante o exercício de 2010 foi de 85.303 GWh, dos quais 78.031 GWh foram providos à Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás, equivalentes a 8.908 MW médios, atendendo a 16% da demanda do mercado brasileiro. Para a Administração Nacional de Eletricidade – Ande, foram supridos 7.272 GWh, equivalentes a 830MW médios, atendendo a 71% da demanda do mercado paraguaio.

40. À Itaipu não se aplicam impostos, taxas e empréstimos compulsórios, de qualquer natureza, sobre:

a) Os serviços de eletricidade prestados;

b) Materiais e equipamentos que adquira do Brasil, do Paraguai ou de terceiro país, para utilizá-los nos trabalhos de construção da central elétrica, seus acessórios e obras complementares, ou para incorporá-los à central elétrica, seus acessórios e obras complementares;

c) As operações relativas aos materiais e equipamentos acima descritos, nas quais Itaipu seja parte;

d) Sobre os lucros e sobre pagamentos e remessas efetuados a qualquer pessoa física ou jurídica, quando tais impostos, taxas e empréstimos compulsórios sejam de responsabilidade legal da Itaipu;

41. Itaipu adota a moeda dos Estados Unidos da América como referência para a contabilização de suas operações, encerrando-se o seu exercício fiscal em 31 de dezembro de cada ano.

42. A receita acumulada desde 1985 pela prestação dos serviços de eletricidade, que inclui o faturamento da potência contratada, da remuneração por cessão de energia, dos royalties e do ressarcimento dos encargos de administração e supervisão relativos à energia adicional à vinculada à potência contratada, totalizou em 31 de dezembro de 2010 a soma de US$ 56.716,7 milhões. Tais valores, que incluem os encargos moratórios faturados e provisionados, são detalhados no quadro a seguir:

Prestação de serviços de Eletricidade - 1985 - 2010

US$ milhões

EMPRESA	FATURADO (econômico)			RECEBIDO (financeiro)			SALDO
	1985-2009	2010	TOTAL	1985-2009	2010	TOTAL	
ELETROBRAS (*)	50.864,8	3.235,5	54.100,3	50.162,9	3.233,6	53.396,5	703,8
ANDE	2.396,6	219,8	2.616,4	2.295,6	231,0	2.526,6	89,8
TOTAL	**53.261,4**	**3.455,3**	**56.716,7**	**52.458,5**	**3.464,6**	**55.923,1**	**793,6**

(*) inclui os valores faturados até dez/2002 e cobrados das empresas FURNAS e ELETROSUL, que recebiam a energia de ITAIPU por indicação da ELETROBRAS.

Fonte: Relatório Anual – 2010 Itaipu

43. A composição do custo de serviço de eletricidade da Itaipu está definida no anexo C do Tratado de Itaipu e atingiu US$ 3.467,9 milhões em 2010. Os valores dos componentes citados, apropriados no exercício de 2010 são detalhados a seguir:

Componentes do Custo do Serviço de Eletricidade	US$ milhões
Rendimentos de Capital	44,7
Royalties (*)	428,1
Ressarcimento de Encargos de Administração e Supervisão (*)	32,9
Amortização de Empréstimos e Financiamentos	1.056,5
Encargos Financeiros de Empréstimos	1.155,4
Despesas de Exploração	750,3
TOTAL	3.467,9

(*) Inclui Energia Adicional à vinculada à potência contratada.

Fonte: Relatório Anual – 2010 Itaipu

44. A realização financeira de pagamentos a título de remuneração e ressarcimento, também denominados encargos do anexo C, está detalhada no quadro a seguir:

Pagamento de Remunerações e Ressarcimentos - 1985 - 2010

US$ milhões

Credores	1985-2009	2010	TOTAL
GOVERNO BRASILEIRO	3.627,3	211,9	3.839,2
Royalties	3.627,3	211,9	3.839,2
ELETROBRAS	545,5	37,8	583,3
Rendimento de Capital	270,3	21,5	291,8
Ressarcimento de Encargos de Administração e Supervisão	275,2	16,3	291,5
SUBTOTAL AO BRASIL	4.172,8	249,7	4.422,5
GOVERNO PARAGUAIO	4.752,8	315,7	5.068,5
Royalties	3.335,8	211,9	3.547,7
Remuneração por Cessão de Energia	1.417,0	103,8	1.520,8
ANDE	510,7	37,8	548,5
Rendimento de Capital	248,4	21,5	269,9
Ressarcimento de Encargos de Administração e Supervisão	262,3	16,3	278,6
SUBTOTAL AO PARAGUAI	5.263,5	353,5	5.617,0
TOTAL	9.436,3	603,2	10.039,5

Fonte: Relatório Anual – 2010 Itaipu

III. PRINCIPAIS RELACIONAMENTOS

A) APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO ANUAL, BALANÇO, BALANCETES E DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DA ITAIPU À ELETROBRAS E CONSOLIDAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Objetivo do processo

45. Garantir a participação da Eletrobras na sistemática de apreciação, apresentação e decisão do Relatório Anual e Demonstrações Financeiras da Itaipu Binacional, bem como na análise das prestações de contas adotadas pela organização junto aos seus órgãos de supervisão e controle.

Atividades

46. Avaliação, pela Eletrobras, das demonstrações financeiras e do orçamento da Itaipu; aprovação, pela Eletrobras, do Balanço Geral, da Demonstração da Conta de Resultados e do Relatório Anual da Itaipu; consolidação em conjunto com Itaipu Binacional das demonstrações contábeis do Sistema Eletrobras.

Unidades organizacionais

47. Diretoria Executiva, Diretoria Financeira, Departamento de Governança Corporativa, Departamento de Contabilidade e Departamento de Comercialização de Energia, todos da Eletrobras.

Marco regulatório

48. Tratado Internacional da Itaipu e anexos, Regimento Interno - RI da Itaipu, Estatuto da Itaipu e NBC TA 600.

Suporte de tecnologia da informação

49. Planilha Excel e SAP/R3.

Descrição do processo

50. A Itaipu Binacional apresenta, até 30 de abril de cada ano, para decisão da Eletrobras, o Relatório Anual, o Balanço Geral e a Demonstração da Conta de Resultados do exercício anterior. Para a contabilização de suas operações adota a moeda dos Estados Unidos da América como referência, conforme disposto no anexo A ao Tratado. O exercício financeiro encerra-se em 31 de dezembro de cada ano.

51. A Diretoria Financeira da Eletrobras participa da elaboração da instrução do voto nas assembleias de acionistas da Itaipu através da emissão de parecer contendo a avaliação das demonstrações financeiras (fluxo de caixa, demonstrações de resultados e balanço patrimonial) e do orçamento. Esses pareceres são encaminhados ao Departamento de Governança Corporativa da Eletrobras que elabora a instrução de voto a ser aprovada na Diretoria Executiva da holding (peça 27, p. 1).

52. Já o Relatório Anual (peça 7), encaminhado formalmente à Eletrobras, vem acompanhado dos atos de sua aprovação interna – Resoluções do Conselho de Administração, para subsidiar a decisão a ser tomada pela empresa (peça 7, p. 1-2).

53. Além dos Demonstrativos Contábeis e Financeiros, o Departamento de Contabilidade da Diretoria Financeira recebe, também, as Resoluções do Conselho de Administração da Itaipu Binacional que aprovam tanto o Balanço Anual e a Demonstração da Conta de Resultados quanto o Relatório Anual.

54. As peças são analisadas pelo Departamento de Contabilidade da Eletrobras, que emite Nota Técnica com o encaminhamento para aprovação pela Diretoria Executiva (peça 8, p. 1-3). Com base nestas informações, a Diretoria Executiva da Eletrobras aprova o Balanço Geral, a Demonstração da Conta de Resultados e o Relatório Anual da Itaipu, editando a Resolução de Diretoria para este fim (peça 8, p. 5).

55. Segundo o art. 75 do Regimento Interno - RI da Itaipu, o regime contábil e financeiro ajusta-se ao disposto no Tratado, em seus anexos e outros instrumentos decorrentes do mesmo, enquanto as suas operações econômico-financeiras são contabilizadas de acordo com os princípios contábeis geralmente aceitos, e seus resultados apurados pelos sistemas de contabilidade geral e de contabilidade de custos, nos termos do art. 79 do RI. Ademais, são observadas as disposições específicas no Tratado Internacional:

a) não é registrada a depreciação de suas instalações, por ter sua receita calculada com base nos encargos do passivo e não se constituir um item do Custo do Serviço de Eletricidade, conforme definido no anexo C do Tratado;

b) os resultados acumulados não integram o Patrimônio Líquido e são alocados na rubrica Resultados a Compensar, transferidos para o ativo imobilizado;

c) a remuneração sobre capital próprio dos acionistas não leva em consideração a realização de lucros, mas faz parte do Passivo, sendo apresentada como despesa operacional no resultado;

d) a Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos integra as Demonstrações Contábeis da Entidade e as Demonstrações do Fluxo de Caixa e do Valor Adicionado são apresentadas como informações suplementares; e

e) não é elaborada a Demonstração da Mutação do Patrimônio Líquido e a Demonstração do Resultado Abrangente, pois seu Patrimônio Líquido não é alterado.

56. Segundo consta em sua página na internet, Itaipu se ajustou à Lei Sarbanes-Oxley (SOX), implantou o pregão eletrônico binacional e adotou o Enterprise Resource Planning (ERP), da SAP. A Lei Sarbanes-Oxley (SOX), dos Estados Unidos, regulamenta padrões de governança corporativa para companhias de capital aberto, promovendo a reforma e a elevação dos níveis de prestação de contas, de transparência, de consistência e ética empresarial. No que tange à SOX, o ajuste se fez necessário uma vez que é controlada (controle conjunto) pela Eletrobras, que tem ações negociadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque.

57. De acordo com o Relatório de Sustentabilidade da Itaipu (www.itaipu.gov.br/sites/default/files/2010_relatorio_sustentabilidade.pdf), as mudanças implementadas em decorrência da adequação aos padrões da SOX tem por objetivo oferecer mais transparência à empresa, além de servir de instrumento para a melhoria dos processos envolvidos na gestão. Em 2008, foi constituído o Grupo de Trabalho Projeto SOX Itaipu, do qual participam gestores brasileiros e paraguaios. O grupo é responsável por coordenar todas as ações destinadas a tornar os processos internos da Itaipu aderentes às exigências da SOX.

58. Em 2009, por meio de consultoria internacional contratada por Itaipu, foram identificados 25 processos considerados mais relevantes para a adequação à SOX. Estes processos foram mapeados e identificados os principais riscos associados a eles, bem como os controles internos destinados a mitigar esses riscos. De acordo com Itaipu, nas situações em que os controles existentes eram ineficientes ou não existiam, foi elaborado um plano de ação específico para reverter os problemas levantados.

59. A Eletrobras, na condição de controladora em conjunto da Itaipu Binacional, e tendo em vista o grau de participação acionária na entidade, encontra-se obrigada a consolidar em conjunto com Itaipu as demonstrações contábeis do Sistema Eletrobras, em obediência à legislação societária vigente (Lei 6.404/1976) e às práticas contábeis adotadas no Brasil por força de orientações emitidas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC e pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC.

60. De acordo com as Demonstrações Contábeis da Eletrobras de 2010 (peça 10), além das especificidades definidas pelo Tratado e pelo Regimento Interno da Itaipu, a consolidação proporcional da controlada em conjunto com Itaipu Binacional obedece a procedimentos determinados, tais como:

a) as Demonstrações Contábeis da Itaipu Binacional são originalmente elaboradas em dólares norte-americanos (moeda funcional). Os ativos e passivos são convertidos para reais, à taxa de câmbio em 31 de dezembro, divulgada pelo Banco Central do Brasil, enquanto as contas de resultado, pela taxa média mensal;

b) o resultado a compensar da Itaipu Binacional é apresentado no ativo financeiro;

c) a remuneração sobre o capital (dividendos conforme estipulado pelo tratado binacional Brasil – Paraguai) paga por Itaipu Binacional, registrada como receita na controladora, é eliminada no consolidado; e

d) todo o resultado gerado por Itaipu Binacional no consolidado, na proporção da participação da Companhia (50%), é eliminado na consolidação, em contrapartida à rubrica Resultado a Compensar da Itaipu Binacional.

61. Diferentemente do restante do Sistema Eletrobras, a infraestrutura da Itaipu foi classificada como estando no escopo da Interpretação Técnica ICPC 01 – Concessões, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), correlata às normas internacionais de contabilidade IFRIC 12 (International Financial Reporting Interpretations Committee). Essa interpretação estabelece os

princípios gerais sobre o reconhecimento e a mensuração das obrigações e os respectivos direitos dos contratos de concessão.

62. De acordo com o documento, classifica-se a infraestrutura da Itaipu como um ativo financeiro levando-se em consideração os seguintes aspectos:

a) Itaipu Binacional é regida por um Tratado Binacional de 1973, em que foram estabelecidas as condições tarifárias, sendo a base de formação da tarifa determinada exclusivamente para cobrir as despesas e o serviço da dívida dessa companhia;

b) a base tarifária e os termos de comercialização estarão vigentes até 2023, o que corresponde a parte significativa da vida-útil da planta;

c) o fluxo financeiro foi estabelecido de forma preponderante a permitir o pagamento do serviço da dívida, que tem vencimento final em 2023;

d) a comercialização de energia da Itaipu foi sub-rogada à Eletrobras através da lei 10.438/2002, porém foi originada de contratos previamente assinados com as distribuidoras em que foram definidas anteriormente as condições de pagamento.

63. Nas Demonstrações Financeiras da Eletrobras (Nota Explicativa 19 – peça 10, p. 149), estão expressos os efeitos da constituição do ativo financeiro da Itaipu, reconhecido em 31/12/2010 no valor consolidado de R$ 16,64 bilhões, considerando-se o empreendimento do ponto de vista de um Fluxo de Caixa, conforme apresentado na tabela a seguir:

	Controladora e Consolidado		
	31/12/2010	31/12/2009	01/01/2009
Contas A Receber	1.850.802	1.564.087	1.743.267
Direito De Ressarcimento	290.704	278.239	516.766
Fornecedores De Energia - Itaipu	(588.983)	(601.427)	(722.826)
Obrigações De Ressarcimento	(555.508)	(386.243)	(437.052)
Total Ativo Circulante	997.015	854.656	1.100.155
Contas A Receber	35.715	104.336	199.646
Direito De Ressarcimento	1.910.996	1.803.348	4.312.809
Obrigações De Ressarcimento	(1.122.137)	(1.033.265)	(2.450.772)
Total Ativo Não Circulante	824.574	874.419	2.061.683
Imobilizado Itaipu			
Geração			
Em Serviço	13.650.931	14.671.331	20.383.981
Em Curso	420.050	321.625	425.819
	14.070.981	14.992.956	20.809.800
Administração			
Em Serviço	718.508	751.115	1.001.389
Em Curso	34.024	126.346	247.090
	752.532	877.461	1.248.479
Total Do Ativo Financeiro De Itaipu Consolidado	16.645.101	17.599.493	25.220.118

Fonte: Relatório Demonstrações Financeiras – 2010 Eletrobras

64. O processo de consolidação contábil das Demonstrações Financeiras da Itaipu possui uma etapa trimestral, por meio da qual Itaipu encaminha formalmente à Eletrobras dados contábeis através de um formulário padrão em formato magnético e impresso, denominado Informações para Consolidação (ICS), conforme modelos fornecidos à equipe pelo Departamento de Contabilidade (peça 9, p. 1-84). Estes formulários trazem campos padronizados referentes às contas contábeis de

Ativo (circulante e não-circulante), Passivo (circulante e não-circulante), bem como contas de Resultado (Receitas e Despesas) para preenchimento pela Itaipu e consolidação da Eletrobras. As informações são geradas em dólares americanos e em reais.

65. Além disso, ocorre a consolidação anual, que inclui a revisão das informações por auditores independentes contratados pela Itaipu Binacional, que emitem um relatório sobre os trabalhos, denominado "Relatório circunstanciado sobre a aplicação de procedimentos previamente acordados" (peça 11, p. 1-5).

66. A partir de 2010, este processo de consolidação passou a obedecer novos critérios, uma vez que o Brasil passou a adotar as normas de auditoria independente previstas na NBC TA 600. Tais alterações buscaram harmonizar as regras brasileiras com normas internacionais de auditoria independente, as International Standards on Auditing – ISA, elaboradas pelo International Federation of Accountants – IFAC.

67. Segundo a NBC TA 600, o auditor independente do grupo econômico que consolida as informações das controladas ou coligadas ("componentes") deve "obter evidência de auditoria apropriada e suficiente a respeito das informações contábeis dos componentes e do processo de consolidação para expressar uma opinião sobre se as demonstrações contábeis do grupo foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável".

68. Nos termos da norma, componente é uma entidade ou atividade de negócios para a qual a administração do grupo ou dos componentes elabora informações contábeis que devem ser incluídas nas demonstrações contábeis do grupo. Esta norma aplica-se, portanto, a auditorias de grupos econômicos nos casos em que houver envolvimento de outros auditores independentes na auditoria das demonstrações contábeis do componente que não são aqueles das demonstrações contábeis consolidadas. Este é o caso da Eletrobras e da Itaipu, uma vez que a holding tem como empresa de auditoria independente a PricewaterhouseCoopers – PwC, e a Itaipu mantém contrato com a BDO Trevisan.

69. A partir da NBC TA 600, portanto, surgiu a necessidade de que os auditores da Eletrobras revisem efetivamente os papéis de trabalho dos auditores independentes da Itaipu, inclusive adotando procedimentos e testes de auditoria na extensão julgada necessária pela auditoria externa da Eletrobras. Nesse sentido, a holding realizou gestões junto à entidade binacional, a fim de franquear acesso dos auditores à documentação da Itaipu, conforme observa-se nos termos da CTA-PR-9217/2010 (peça 11, p. 6-7), transcritos abaixo.

Pelo exposto, solicitamos a V.Sa. que, na elaboração do calendário visando às demonstrações contábeis dessa Companhia, leve em consideração a necessidade da Eletrobras, como investidora, de atender às normas contábeis e de auditoria aplicáveis, fazendo fixar prazos para a disponibilização das informações contábeis necessárias à adequada avaliação e registro do investimento mantido, bem como leve a efeito gestões internas no sentido de garantir o acesso de nossos auditores independentes – PricewaterhouseCoopers – PwC – aos papéis de trabalho dos auditores da Itaipu Binacional, levando-se em consideração, inclusive, a hipótese da adoção de procedimentos adicionais de aditoria, na extensão a ser requerida e aplicada pela PwC, caso necessário.

70. Em resposta à correspondência da Presidência da Eletrobras, Itaipu esclarece que irá autorizar a revisão dos papéis de trabalho da auditoria independente relativos às Demonstrações Contábeis de 2010, e que na hipótese de haver necessidade de aplicar procedimentos adicionais de auditoria, as respectivas demandas devem ser detalhadas formalmente para que a Itaipu possa "analisar os pedidos e, quando aplicável, tomar as devidas providências a fim de atender ao calendário de fechamento contábil do citado exercício adequadamente" (E/FE/035770/10, peça 11, p. 8).

71. A empresa de auditoria externa da Eletrobras (PwC), em correspondência à holding (peça 11, p. 10-12), definiu então as documentações e procedimentos necessários para análise das Demonstrações contábeis, inclusive para fins de certificação SOX, dentre os quais destacam-se:

a) matrizes de controles, narrativas e fluxogramas de processos relativos a controle da administração, imobilizado, lançamentos contábeis e ambiente de informática;

b) informações técnicas sobre os sistemas de processamento de dados críticos;

c) balancetes analíticos do período;

d) cartas de solicitação de confirmação de terceiros;

e) acesso à área contábil-financeira para realização de procedimentos de eventos subsequentes;

f) acesso a papéis de trabalho da auditoria externa para validação.

72. O papel da auditoria interna da Eletrobras neste processo de apresentação das Contas da Itaipu também foi objeto do levantamento. Foi questionado se a auditoria interna realiza acompanhamento dos trabalhos e procedimentos de auditoria aplicados pela sua controlada em conjunto; se existe compartilhamento de informações, planejamento conjunto de atividades, bem como avaliação e recomendações acerca dos trabalhos realizados.

73. A auditoria interna da holding respondeu que "não são realizados trabalhos de auditoria, pela Eletrobras, em Itaipu" (peça 12, p. 1), mas que esta vem coordenando ações de auditoria integradas, com o objetivo de beneficiar a qualidade dos trabalhos e promover o fortalecimento das Auditorias Internas do Sistema Eletrobras, no que se inclui Itaipu Binacional. Destacou, entre estas ações, as seguintes: a) realização de reuniões bimestrais com gerentes de auditoria das empresas do sistema para discussão de metodologias, normas e procedimentos adotados, com vistas a aperfeiçoamento e uniformização; b) desenvolvimento do Manual de Auditoria e do Código do Auditor, em andamento; c) promoção de cursos (Auditoria Básico e Intermediário) para o corpo de auditores das empresas do Sistema.

74. Ao se analisar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT e o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINT da Eletrobras (peça 12, p. 3-169), evidencia-se a ausência de procedimentos e ações de controle da auditoria interna tendo como objeto Itaipu, corroborando a afirmação da Auditoria Interna de que não realiza procedimentos de fiscalização na binacional. No RAINT de 2010, existe menção a ações de fiscalização da Aneel na Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, gerida pela Eletrobras, sendo que neste caso a Auditoria tem apenas o papel de acompanhar e encaminhar as respostas da área técnica à Agência Reguladora.

PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

Risco: AUSÊNCIA DE ANÁLISE EFETIVA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E RELATÓRIO ANUAL DA ITAIPU

75. No que se refere à apresentação por Itaipu do Relatório Anual, do Balanço Geral e da Demonstração da Conta de Resultados de exercício anterior à Eletrobras, para decisão, diante das informações prestadas, verifica-se que a análise empreendida pela holding possui um caráter predominantemente homologatório, de mera aprovação formal dos documentos enviados por Itaipu à Eletrobras.

76. O documento técnico elaborado pelo Departamento de Contabilidade / Divisão de Elaboração das Demonstrações Financeiras e de Custos da Eletrobras (peça 8) que deveria realizar a análise do Relatório Anual e das Demonstrações Financeiras da Itaipu, para apreciação da Diretoria Executiva da holding, consiste em um breve descritivo dos resultados financeiros presentes nas Demonstrações do exercício, incluindo o Resultado do Exercício e o Balanço Patrimonial. Este documento, denominado pela Eletrobras de Nota Técnica, não realiza uma análise efetiva e aprofundada das informações financeiras, gerenciais e operacionais da Itaipu, limitando-se a apresentar, de forma resumida, dados selecionados das Demonstrações, mostrando-se, portanto insuficiente para subsidiar ações de governança corporativa da holding junto a sua controlada em conjunto.

77. Além disso, a Eletrobras não exerce plenamente sua prerrogativa de solicitar informações específicas à Itaipu, por ocasião da apresentação de seu Relatório Anual e Demonstrações Financeiras. A exceção se dá no processo de consolidação contábil das Demonstrações Financeiras da Itaipu que, a partir de 2010, passou a obedecer a novos critérios em virtude das normas de

auditoria independente previstas na NBC TA 600. Com a norma surgiu à necessidade de que os auditores da Eletrobras revisem efetivamente os papéis de trabalho dos auditores independentes da Itaipu, inclusive adotando procedimentos e testes de auditoria na extensão julgada necessária pela auditoria externa da Eletrobras.

78. Cabe destacar que tal situação já foi apontada pelo TCU em auditoria para verificação e avaliação dos controles exercidos pela Eletrobras sobre a administração da Itaipu (Decisão 124/1997 - Plenário). Naquela oportunidade, o relatório de auditoria apresentado pela unidade técnica demonstrou que os controles por parte da Eletrobras na Binacional tem um caráter informal e descontinuado, necessitando de aperfeiçoamentos. No entanto, o Tribunal entendeu, naquele momento, por não proferir comando sobre o assunto.

79. Diante do exposto, com o objetivo de aprimorar o processo em análise, propõe-se ***recomendar*** *à Eletrobras que produza relatório com análise efetiva do Relatório Anual, do Balanço Geral e da Demonstração da Conta de Resultados de exercício anterior, com o objetivo de contribuir com a gestão da Itaipu Binacional, fazendo uso de sua prerrogativa de controladora em conjunto, conforme previsto no artigo 24, §1º, do anexo A do Tratado da Itaipu e no artigo 83 do Regimento Interno da Itaipu Binacional.*

80. Além disso, considerando que Itaipu, na condição de controlada da Eletrobras, influencia no resultado das contas da holding analisadas por este Tribunal; considerando o poder regulamentar do TCU, conferido pelo art. 3º da Lei 8.443, de 16/7/1992, para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos; e, ainda, considerando a necessidade de integrar, no exame e julgamento das contas dos gestores, o controle da conformidade e do desempenho da totalidade de sua gestão, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, propõe-se ***determinar*** *à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio da Adplan/Projeto Contas, a inclusão de conteúdos específicos sobre Itaipu Binacional no relatório de gestão da Eletrobras, conforme proposta acostada no anexo 1 desta instrução.*

B) RELACIONAMENTO DOS CONSELHEIROS DE ADMINISTRAÇÃO E MEMBROS DA DIRETORIA EXECUTIVA DA ITAIPU COM A ELETROBRAS

Objetivo do processo

81. Garantir a participação da Eletrobras nas decisões relevantes da controlada, com o objetivo de assegurar a diminuição dos riscos de sua participação.

Atividades

82. Indicação pela Eletrobras de dois membros para integrar o Conselho de Administração da Itaipu; indicação de membros da Diretoria Executiva de Itaipu; e definição dos honorários dos membros do Conselho de Administração e Diretoria Executiva de Itaipu.

Unidades organizacionais

83. Diretoria Executiva e Departamento de Governança Corporativa.

Marco regulatório

84. Tratado Internacional de Itaipu e anexos, Regimento Interno - RI da Itaipu e Estatuto da Itaipu.

Suporte de tecnologia da informação

85. Não se aplica.

Descrição do processo

86. O Conselho de Administração da Itaipu compõe-se de doze Conselheiros nomeados: seis pelo Governo brasileiro, dos quais um é indicado pelo Ministério das Relações Exteriores e dois pela Eletrobras e seis pelo Governo paraguaio, dos quais um é indicado pelo Ministério de Relações Exteriores e dois pela Ande.

87. Compete ao Conselho de Administração cumprir e fazer cumprir o Tratado e seus anexos e decidir sobre: as diretrizes fundamentais de administração da Itaipu; o Regimento Interno; o plano de organização dos serviços básicos; os atos que importem em alienação do patrimônio da Itaipu, com

prévio parecer da Eletrobras e da Ande; as reavaliações de ativo e passivo, com prévio parecer da Eletrobras e da Ande, conforme disposto no parágrafo 4º do artigo 15 do Tratado; as bases de prestação dos serviços de eletricidade; as propostas da Diretoria Executiva referentes a obrigações e empréstimos; a proposta de orçamento para cada exercício e suas revisões, apresentadas pela Diretoria Executiva.

88. O Conselho de Administração examina o Relatório Anual, o Balanço Geral e a Demonstração da Conta de Resultados elaborados pela Diretoria Executiva e os apresenta com seu parecer à Eletrobras e à Ande, conforme o disposto no artigo 24 do anexo A do Tratado da Itaipu.

89. Os Conselheiros exercem suas funções por um período de quatro anos, podendo ser reconduzidos. Entretanto, a qualquer momento os Governos poderão substituir os Conselheiros que houverem nomeado.

90. O artigo 8º do anexo A do Tratado da Itaipu e artigo 13 do Regimento Interno da Itaipu prevêem a indicação pela Eletrobras de dois membros para integrar o Conselho de Administração da Itaipu. De acordo com a Eletrobras, a representação em Itaipu Binacional é considerada como uma das mais importantes pela holding, tanto assim que as vagas de conselheiro vem sendo ocupadas por Presidentes ou ex-Presidentes da companhia. Não obstante, no decorrer dos trabalhos de levantamento, não restou evidenciado, por meio de documentação, que a empresa realiza a indicação formal dos dois conselheiros, no exercício da prerrogativa prevista no anexo A do Tratado e do Regimento Interno da Itaipu Binacional.

91. A Eletrobras esclarece ainda (peça 19) que atribui à atuação de seus representantes nos Conselhos de Administração das empresas do sistema relevante papel na defesa de seus interesses, devendo suas ações pautarem-se nos princípios das melhores práticas de governança, com a finalidade de aumentar a eficiência empresarial e a rentabilidade, contribuindo para a perenidade das organizações nas quais detém participação acionária. Assim, reconhecendo a necessidade de uma boa representação por parte desses Conselheiros, foi elaborado o Manual de Orientação do Conselheiro Representante da Eletrobras (peça 27) que disponibiliza instrumentos de conduta para a orientação de seus representantes, propiciando-lhes uma linha padronizada de trabalho. O manual apresenta princípios básicos, composição, atribuições, competências, atuação, pressupostos, instrumentos básicos, deveres e obrigações, relacionamento do Conselho de Administração e demais obrigações dos conselheiros.

92. Neste sentido, a Eletrobras informa (peça 19) que toda vez que há algum assunto que pode prejudicar a empresa, ou ainda, comprometer seus interesses, os Conselheiros informam à Diretoria Executiva da holding para obter orientações de voto ou posicionamento, sempre conciliando essa postura com as obrigações legais e societárias que pautam a atuação do Conselheiro de Administração. Todavia, a independência é igualmente garantida em sua tomada de decisões, sendo responsável pelos atos que pratica, ainda que no interesse da Eletrobras.

93. Acrescenta que os conselheiros designados pela Eletrobras, tradicionalmente, são ou foram membros da Diretoria Executiva da holding que, em face de sua atuação e de sua proximidade com o referido colegiado, podem, conforme juízo de conveniência e oportunidade, levar qualquer assunto tido como relevante para conhecimento da Diretoria da empresa. Além disso, os representantes da Eletrobras em Itaipu contam com suporte técnico de assistentes da Diretoria de Geração da holding.

94. A Eletrobras esclarece, ainda, que disponibiliza um canal de comunicação e troca de informação com seus Conselheiros de Administração, por meio do portal da Governança, hospedado no website da companhia (peça 19).

95. Apesar do exposto acima, instada a apresentar documentos que exemplifiquem o repasse de informações, orientações de voto ou suporte técnico dado aos conselheiros nas situações mencionadas, a Eletrobras não forneceu documentos que permitissem analisar o teor dessas orientações.

96. No que tange à Diretoria Executiva, constituída por membros nacionais de ambos os países, em igual número e com a mesma capacidade e igual hierarquia, composta pelo Diretor Geral

Brasileiro, do Diretor Geral Paraguaio, dos Diretores Executivos: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, e dos Diretores: Técnico, Jurídico, Administrativo, Financeiro e de Coordenação, todos com voz e voto, esta é nomeada pelos respectivos Governos.

97. Os membros da Diretoria Executiva exercem suas funções por um período de cinco anos, podendo ser reconduzidos. Entretanto, a qualquer momento os Governos poderão substituir os membros da Diretoria Executiva que houverem nomeado.

98. São atribuições e deveres da Diretoria Executiva: dar cumprimento ao Tratado e seus anexos e às decisões do Conselho de Administração; cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno; praticar os atos de administração necessários à condução dos assuntos da entidade; propor ao Conselho de Administração as diretrizes fundamentais de administração; propor ao Conselho de Administração normas de administração do pessoal; elaborar e submeter ao Conselho de Administração, em cada exercício, a proposta de orçamento para o exercício seguinte e suas eventuais revisões; elaborar e submeter ao Conselho de Administração o Relatório Anual, o Balanço Geral e a demonstração da Conta de Resultados do exercício anterior; pôr em execução as normas e as bases para prestação dos serviços de eletricidade; criar e instalar os escritórios técnicos e/ou administrativos que julgar necessários, onde for conveniente; aprovar o plano global de classificação de cargos, de lotação e de salários e benefícios dos empregados.

99. Nos termos do art. 12, §2º, do Anexo A do Tratado da Itaipu e artigos 35 a 40 do Regimento Interno da Itaipu, a Eletrobras deveria propor os membros para a composição da Diretoria Executiva da Itaipu. No entanto, de acordo com as informações obtidas junto à empresa durante os trabalhos de levantamento de auditoria (peça 21), os membros são indicados e nomeados diretamente pelo Governo Federal. Já em relação a situações de ausência ou impedimento temporário de um membro da Diretoria Executiva da Itaipu, a Diretoria Executiva da Centrais Elétricas delegou, por intermédio da Resolução 354, de 12/8/1994 (peça 25, p. 1), ao Diretor Geral Brasileiro a faculdade de indicar os respectivos substitutos, dentre outros Diretores daquela empresa, ou a de, cumulativamente às suas funções, exercer o mandado durante o período do eventual impedimento.

100. No que tange à definição dos honorários dos membros do Conselho de Administração e Diretoria Executiva da Itaipu, de acordo com o artigo 16 do Anexo A do Tratado da Itaipu e art. 41 do Regimento Interno da Itaipu, a Eletrobras tem a atribuição de fixar os valores dos respectivos honorários, em comum acordo com a Ande. Verificou-se que, de fato, por meio da Resolução 507, de 7/11/2001 (peça 23, p. 6), a Diretoria Executiva da Eletrobras aprovou os critérios para a remuneração de membros brasileiros da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração daquela empresa, nos termos da Carta E/GB/CT-R/005, de 30/10/2001 (peça 23, p. 8-10).

101. Como critérios para a remuneração dos membros da Diretoria Executiva serão facultadas as seguintes alternativas de tratamento: a) opção por perceber a maior remuneração paga a empregado da Itaipu Binacional (denominada paradigma), calculada com acréscimo de 45% para os Diretores-Gerais e de 40% para os demais diretores; b) opção pela continuidade de recebimento do salário de origem para os diretores empregados, mantendo seus próprios ganhos remuneratórios; c) opção pela remuneração que receberia na sua empresa de origem, sendo-lhe paga, se for o caso, uma complementação até o valor dos honorários pagos aos demais membros da Diretoria Executiva.

102. Para os honorários dos membros do Conselho de Administração, prevalece o limite superior de 80% da remuneração média atribuída aos diretores. No que diz respeito aos membros brasileiros do mesmo Conselho, fica estabelecido o percentual de 40% da remuneração média dos diretores brasileiros.

PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

Risco: NÃO EXERCÍCIO DO DIREITO DE INDICAÇÃO DA ELETROBRAS PARA O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E DIRETORIA EXECUTIVA DA ITAIPU BINACIONAL E AUSÊNCIA DE FLUXO DEFINIDO DE INFORMAÇÕES ENTRE CONSELHEIROS DE ADMINISTRAÇÃO DA ITAIPU E ELETROBRAS

103. De acordo com informações obtidas no levantamento de auditoria, apesar de o artigo 8º do anexo A do Tratado da Itaipu e de o artigo 13 do Regimento Interno da Itaipu preverem a indicação

pela Eletrobras de dois membros para integrar o Conselho de Administração da Itaipu, os representantes da holding são indicados e nomeados diretamente pelo Governo.

104. Além disso, não existe um fluxo definido para o repasse de informações, orientações de voto ou suporte técnico entre esses conselheiros e a Eletrobras, o que pode prejudicar a defesa dos interesses da Controladora nas decisões a serem tomadas pelo Conselho de Administração da Itaipu.

105. O Manual de Orientação do Conselheiro Representante da Eletrobras constitui um guia com informações relevantes sobre as principais obrigações legais. Entretanto, não é suficiente para garantir uma atuação eficiente de valorização e proteção do patrimônio investido. Isso ocorre porque as atribuições dos Conselheiros requerem, em diversas situações, avaliações complexas em assuntos orçamentários, financeiros e de negócio.

106. No que se refere aos membros da Diretoria Executiva da Itaipu, nos termos do art. 12º, §2º, do Anexo A do Tratado da Itaipu e artigos 35 a 40 do Regimento Interno da Itaipu, a Eletrobras proporia os membros para sua composição. Entretanto, a empresa não exerce sua prerrogativa, tendo em vista que os membros são indicados e nomeados diretamente pelo Governo Federal.

*107. Dessa forma, entende-se pertinente **recomendar** à Eletrobras que encontre mecanismos, em conjunto com o Ministério das Minas e Energia e Presidência da República, para que a indicação de membros para o Conselho de Administração e Diretoria Executiva da Itaipu Binacional, prevista nos termos do artigo 8º e 12º do Anexo A do Tratado, seja formalizada pela Eletrobras em documento próprio, a fim de que a holding exerça a prerrogativa constante do Tratado.*

*108. Cabe, ainda, **recomendar** à Eletrobras que aperfeiçoe os mecanismos de governança corporativa e o relacionamento com os conselheiros indicados junto ao Conselho de Administração da Itaipu Binacional, criando fluxos definidos de informações quanto a eventuais solicitações de suporte para decisões e orientações para voto de matérias de interesse da Eletrobras no Conselho de Administração da Itaipu, mantendo registros de documentos técnicos e de matérias deliberativas relevantes de Itaipu no setor competente na holding.*

C) PARTICIPAÇÃO DA ELETROBRAS NA OPERAÇÃO TÉCNICA INTEGRADA DA ITAIPU

***Objetivo do processo**:*

109. Garantir a participação da Eletrobras nas instâncias de definição de critérios operativos e comerciais da produção e suprimento de energia da UHE Itaipu Binacional.

***Atividades**:*

110. a) participação da Eletrobras na Comissão Mista de Operação (CMO), no Comitê de Administração e Operação dos Contratos de Compra e Venda dos Serviços de Eletricidade da Itaipu (CADOP) e na Comissão de Estudos de Critérios de Contabilização dos Suprimentos da Itaipu (CECOI), e nos respectivos Estudos, Instruções Técnicas e Resoluções emitidos por estas instâncias; b) Programação mensal e anual de suprimentos de energia elétrica da Itaipu às Entidades Compradoras (Eletrobras e Ande); c) representação da Itaipu nas reuniões de elaboração do Programa Mensal e Anual de Operação Eletroenergética junto ao Operador Nacional do Sistema – ONS.

***Unidades organizacionais envolvidas**:*

111. Departamento de Comercialização de Energia (ECC) e Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC), vinculados à Superintendência de Comercialização da Eletrobras. Diretoria Técnica da Itaipu.

Marco regulatório

112. Tratado da Itaipu; Regimento Interno da Itaipu; Manual de Organização da Eletrobras, aprovado pela Resolução 466/2009.

Suporte de TI

113. Sistema de Operação e Manutenção (SOM) da Itaipu; softwares NEWAVE e DECOMP de programação energética.

***Descrição do processo**:*

114. A operação técnica da UHE Itaipu conta com participação da Eletrobras, em conjunto com a Ande e Itaipu, por meio da presença de representantes da holding nas instâncias operativas compartilhadas entre as entidades, a saber: Comissão Mista de Operação (CMO); o Comitê de Administração e Operação dos Contratos de Compra e Venda dos Serviços de Eletricidade da Itaipu (CADOP) e a Comissão de Estudos de Critérios de Contabilização dos Suprimentos da Itaipu (CECOI).

115. Esses Comitês estabelecem critérios técnico-operativos e comerciais para a operação e produção de energia da Usina de forma interconectada aos Sistemas Elétricos do Brasil e do Paraguai, com base no Tratado da Itaipu.

116. A Comissão Mista de Operação – CMO divide-se em grupos de trabalho, ou Grupos de Estudos – GE, estruturados por áreas de especialidade e o fluxo de informações entre os grupos, a comissão e as entidades compradoras de energia (Eletrobras e Ande) se dá através de Recomendações e Instruções para a operação da usina.

117. Segundo documentos obtidos no levantamento, o GE-01 da CMO elabora o quantitativo de reserva de potência operativa para a Usina, de forma mensal. Já o GE-02 realiza estudos elétricos para a operação, sendo um exemplo fornecido o documento "Evaluación de la Ampliación del Intercambio ITAIPU-ANDE en 220kV" (peça 13, p. 3-15); o GE-03 realiza estudos sobre a estrutura de proteções do sistema interconectado Itaipu-Ande-Eletrobras, como exemplificado no documento "ANALISIS ESTADISTICOS DE LAS ACTUACIONES DE LAS PROTECCIONES Y DESCONEXIONES FORZADAS DE COMPONENTES DEL SISTEMA INTERCONECTADO FURNAS-ITAIPU-ANDE 50 Hz E ITAIPU-FURNAS 60 Hz PARA EL AÑO 2009" (peça 14, p.1-63). O Grupo de Estudos GE-05, por sua vez, realiza estudos de procedimentos operativos, que podem ser consignados na forma de Instruções de Operação, como é o caso do "Descrição e Operação dos Esquemas de Controle de Emergências do Sistema de 50Hz" (peça 13, p. 16-33), contendo procedimentos técnicos e esquemas de controle de emergências para os despachantes e operadores do sistema de 50Hz.

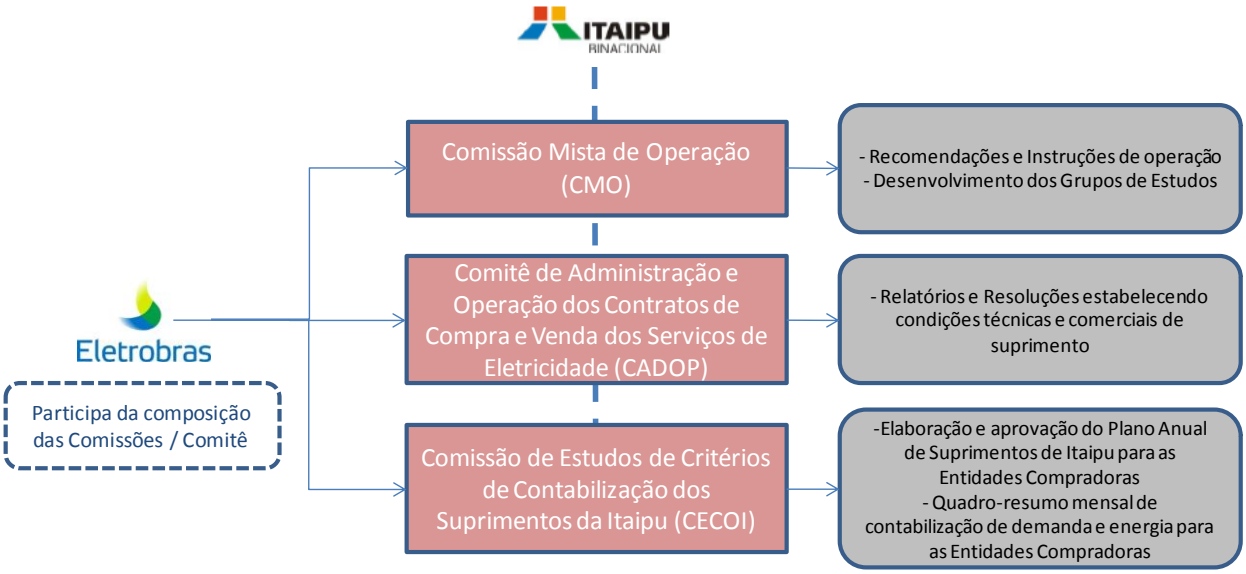
118. No âmbito do CADOP e da CECOI, o fluxo de informações com as entidades compradoras se dá por meio de Relatórios e Resoluções que estabelecem as condições técnicas operativas e comerciais relativas aos suprimentos de energia da Itaipu. Exemplo disto é a Ata da 118ª Reunião Ordinária da CECOI, que discutiu e aprovou, em caráter preliminar, o "Plano Anual de Suprimentos da Itaipu para as Entidades Compradoras para o ano de 2010" (peça 16, p. 1-53). O CADOP também é responsável pela elaboração de quadro-resumo mensal de contabilização de demanda e energia para as Entidades Compradoras, em que está especificada a demanda faturável a cada entidade, o montante de energia a ser considerada para efeito de royalties e ressarcimentos e a energia cedida (do Paraguai para o Brasil) para efeito de remuneração. Também está discriminada a potência contratada (por entidade), eventuais reduções de suprimento, bem como a energia vinculada associada à potência contratada e aquela que está acima da vinculada.

119. Segundo a Eletrobras, a holding é representada na CMO e no CADOP através de um Diretor. De acordo com o Manual de Organização da Eletrobras (peça 20), o Departamento de Comercialização de Energia (ECC), vinculado à Superintendência de Comercialização (EC), é responsável por subsidiar a participação da Eletrobras no CADOP, na CECOI e nos grupos de trabalho da CMO. Além disso, a ECC tem a atribuição de atuar como representante da Eletrobras, no tocante à UHE Itaipu, nas reuniões para elaboração do Programa Mensal de Operação Eletroenergética – PMO e do Programa Anual de Operação Eletroenergética, realizados pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS.

120. Faz parte das atividades de operação técnica conjunta a elaboração da Programação mensal de suprimentos de energia elétrica da Itaipu às Entidades Compradoras (Eletrobras e Ande). Em reunião mensal na UHE Itaipu, com a presença de representantes da Eletrobras, Ande e Itaipu, é apresentado documento do Programa Mensal de suprimento de energia (peça 17), contendo informações sobre o cronograma de manutenção na Usina e nos sistemas de transmissão do lado da

Eletrobras e da Ande, informações sobre suprimentos de potência e energia disponíveis para contratação, bem como potência efetivamente contratada pelas entidades compradoras. Neste documento, existe ainda um histórico anual das manutenções previstas e realizadas, e ainda histórico da energia entregue à Eletrobras e Ande.

Diagrama de Blocos:


ITAIPU
BINACIONAL
Comissão Mista de Operação (CMO)
- Recomendações e Instruções de operação
- Desenvolvimento dos Grupos de Estudos
Comitê de Administração e Operação dos Contratos de Compra e Venda dos Serviços de Eletricidade (CADOP)
- Relatórios e Resoluções estabelecendo condições técnicas e comerciais de suprimento
Eletrobras
Participa da composição das Comissões / Comitê
Comissão de Estudos de Critérios de Contabilização dos Suprimentos da Itaipu (CECOI)
-Elaboração e aprovação do Plano Anual de Suprimentos de Itaipu para as Entidades Compradoras
- Quadro-resumo mensal de contabilização de demanda e energia para as Entidades Compradoras

PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

121. Considerando o caráter predominantemente técnico do relacionamento estabelecido entre Itaipu e a Eletrobras com vistas à operação técnica integrada da Usina, verifica-se que o fator maior de risco potencial envolvido é a representação da holding por uma área eventualmente sem as credenciais técnicas de engenharia necessárias para garantir uma participação efetiva nos estudos e reuniões técnicas dos diversos grupos de trabalho envolvidos (CMO, CADOP e CECOI).

122. Entende-se que este risco foi minimizado pela Eletrobras ao incluir em seu Manual de Organização, dentre o rol de atribuições da Superintendência de Comercialização, especialmente do Departamento de Comercialização de Energia (ECC) e da Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC), a responsabilidade por subsidiar a participação da Eletrobras no CADOP, na CECOI e nos grupos de trabalho da CMO, bem como representar a holding nas reuniões junto ao Operador Nacional do Sistema – ONS.

123. Além disso, a documentação juntada ao presente processo de levantamento demonstrou que o representante técnico da Eletrobras nos grupos de trabalho tem muitas vezes papel relevante, como é o caso da CECOI, em que o engenheiro responsável da Eletrobras desempenha a atividade de coordenador da Comissão, encaminhando assuntos de interesse da holding, como os montantes de potência para o Plano Anual de Suprimentos da Itaipu às entidades compradoras.

124. Por outro lado, as diretrizes técnicas da operação e despacho da Usina da Itaipu sofrem regulamentação e acompanhamento do Operador Nacional do Sistema – ONS, de acordo com parâmetros definidos em Procedimentos de Rede, documentos que estabelecem as sistemáticas e os requisitos técnicos necessários ao exercício, no âmbito do SIN, das atribuições de planejamento e programação da operação.

125. Assim, os principais riscos decorrentes do processo de operação integrada da Itaipu configuram-se como de natureza eminentemente operacional e técnica, já havendo atuação e acompanhamento de entidades neste campo de atuação, como o ONS e a Aneel. Dessa forma, sem prejuízo de futuras fiscalizações tendo como objeto o processo em questão, definidas no escopo das

competências do Tribunal de Contas da União, não foram identificados riscos relevantes ao atingimento dos objetivos deste processo específico.

D) COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA DA ITAIPU

***Objetivo do processo**:*

126. Realizar a comercialização da energia vinculada e não-vinculada gerada pela Itaipu Binacional no mercado brasileiro, nos termos do Tratado e dos normativos vigentes.

***Atividades**:*

127. a) prestação de informações à Aneel para definição da tarifa de repasse de energia da Itaipu; b) compra de energia vinculada e não-vinculada da Itaipu; c) venda de energia da Itaipu às concessionárias de distribuição.

***Unidades organizacionais envolvidas**:*

128. Departamento de Comercialização de Energia (ECC) e Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC), vinculados à Superintendência de Comercialização da Eletrobras; Conselhos de Administração da Eletrobras e da Itaipu Binacional; Superintendência de Regulação Econômico-Financeira da Aneel; Departamento Financeiro da Eletrobras; Comitê de Estudos para Avaliação do Custo Unitário do Serviço de Eletricidade da Itaipu – CECUSE.

Marco regulatório

129. Tratado da Itaipu, Lei 5.899/1973, Lei 10.438/2002, Decreto 4.550/2002 e Resoluções Homologatórias 913/2009 e 919/2009 da Aneel.

Suporte de TI

130. Planilhas em Excel e transações no SAP/R3.

***Descrição do processo**:*

131. O Tratado da Itaipu, firmado entre Brasil e Paraguai em 26/04/1973, define que a energia gerada pela Itaipu será adquirida pela Eletrobras e pela Ande (artigo XIV), sendo reconhecido o direito de aquisição, pela outra parte, da energia eventualmente não utilizada por um dos países.

132. O artigo XV e o Anexo C do Tratado, por sua vez, estabelecem as bases financeiras e de prestação de serviços de eletricidade da Itaipu. O artigo XV define que Itaipu pagará royalties, em montantes iguais, às Altas Partes Contratantes, em decorrência da utilização do potencial hidráulico; e que devem ser incluídos, no custo dos serviços de eletricidade, o montante para remuneração do capital dos acionistas e a remuneração devida pela cessão de energia de uma parte à outra.

133. De acordo com o item III do Anexo C ao Tratado da Itaipu e com as Notas Reversais 3 e 4 de 28 de janeiro de 1986 e 10 de 13 de novembro de 2000, trocadas entre os Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai, o Custo do Serviço de Eletricidade – CUSE é composto pelos seguintes itens:

a) Rendimentos de Capital - Calculados no equivalente a doze por cento (12%) ao ano sobre a participação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras e da Administración Nacional de Electricidad - Ande no capital integralizado. A partir de janeiro de 2001 passaram a ser atualizados de acordo com a Nota Reversal 10, de 13 de novembro de 2000, que estabeleceu fórmula de ajuste baseada na variação anual média dos índices de Industrial Goods e Consumer Prices.

b) Royalties - Calculados no equivalente a 650 dólares dos Estados Unidos da América por gigawatt-hora gerado e medido na central elétrica, não devendo ser inferiores a 18 milhões de dólares por ano, à razão da metade para cada Alta Parte Contratante.

c) Ressarcimento de Encargos de Administração e Supervisão - Calculados no equivalente a 50 dólares dos Estados Unidos da América, por gigawatt-hora gerado e medido na central elétrica, devido em partes iguais às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras e à Administración Nacional de Electricidad - Ande.

d) Amortização e encargos financeiros dos empréstimos recebidos

e) Pagamento de despesas de exploração - Definidos como todos os gastos imputáveis à prestação dos serviços de eletricidade, incluídas as despesas diretas de operação e manutenção, administração e seguros.

f) Remuneração por Cessão de Energia - Calculada no equivalente a 300 dólares dos Estados Unidos da América, por gigawatt-hora, cedido à outra Alta Parte Contratante. As Notas Reversais 3 e 4, ambas de 28/1/1986, trocadas entre os Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai, estabelecem que o montante correspondente à compensação será incluído exclusivamente na tarifa a ser paga pela Parte que consuma a energia cedida.

134. A seguir, apresentam-se, em tabela e gráfico, dados relativos à evolução dos valores que compõem o CUSE nos últimos cinco anos, que mostram um gradativo aumento nos valores referentes aos pagamentos das amortizações de empréstimos, bem como significativo crescimento da rubrica Despesas de Exploração.

US$ milhões	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rendimentos de Capital	39,2	40,9	42,1	45,3	42,8	44,7
Royalties	385	423	425,3	479,1	437,5	428,1
Ressarcimento de Encargos de Administração e Supervisão	29,6	32,5	32,8	36,8	33,6	32,9
Amortização de Empréstimos e Financiamentos	607	764,3	766,5	783,3	834,9	1.056,50
Encargos Financeiros de Empréstimos	1.154,90	1.169,70	1.321,70	1.277,30	1.222,40	1.155,40
Despesas de Exploração	303,1	392,5	612,7	675	691,8	750,3
Remuneração por Cessão de Energia	75,5	104,6	104,1	117,8	108	103,8
Total	**2594,3**	**2927,5**	**3305,2**	**3414,6**	**3371**	**3571,7**

135. A Lei 5.899/1973, denominada Lei da Itaipu, designou inicialmente subsidiárias da Eletrobras, Furnas e Eletrosul, para a aquisição da totalidade dos serviços de eletricidade da Itaipu; porém, com a redação dada pela Lei 10.438/2002, o artigo 4º da Lei 5.988/73 foi alterado, fixando como responsabilidade da Eletrobras a aquisição dos mencionados serviços, caracterizando-a como Agente Comercializador de energia da Itaipu na medida em que passou a ter a atribuição de comercializar, entre as concessionárias de distribuição localizadas no Sul, Sudeste e Centro-Oeste brasileiro, a totalidade da energia da Itaipu repassada ao mercado brasileiro, nos termos da regulamentação da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel. Além disso, o artigo 20 da Lei 10.438/2002 estabeleceu que serão sub-rogados à Eletrobras os compromissos firmados, por Furnas e Eletrosul, de aquisição e repasse às concessionárias de distribuição da energia da Itaipu.

136. A regulamentação da comercialização da energia elétrica da Itaipu Binacional e o cálculo da tarifa de repasse de energia sofreram novo disciplinamento com a edição do Decreto 4.550/2002, cuja redação foi posteriormente alterada pelos Decretos 5.287/2004 e 6.265/2007.

137. De acordo com o art. 8º do Decreto 4.550/2002, a Aneel estabelece, na forma de cotas de energia (cotas-parte) para cada concessionária distribuidora, o rateio da energia vinculada à potência contratada relativas à energia gerada por Itaipu. Estes montantes, segundo o art. 11, são calculados e homologados, anualmente, pela Aneel. Exemplo disto é a Resolução Homologatória 913/2009 (peça 20), que estabeleceu os montantes da potência contratada e energia vinculada para 2010, conforme reproduzido abaixo.

Cotas-partes 2010

Concessionária	2010
AES SUL Distribuidora Gaúcha de Energia S/A.	0,03350900
Ampla Energia e Serviços S/A	0,03378200
Bandeirante Energia S/A.	0,04081300
Caiuá Distribuição de Energia S/A	0,00285600
CEB Distribuição S/A	0,01666300
Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica	0,02917000
Celesc Distribuição S.A.	0,07092218
Celg Distribuição S.A.	0,03313400
Centrais Elétricas Matogrossenses S/A.	0,01836200
CEMIG Distribuição S/A	0,13417500
Companhia Jaguari de Energia	0,00123000
Companhia Luz e Força Mococa	0,00073400
Companhia Luz e Força Santa Cruz	0,00265400
Companhia Nacional de Energia Elétrica	0,00141200
Companhia Paranaense de Energia - Copel Distribuição S/A	0,07900800
Companhia Paulista de Energia Elétrica	0,00110000
Piratininga - Companhia Piratininga de Força e Luz	0,04520400
Paulista – Companhia Paulista de Força e Luz	0,08715300
Companhia Sul Paulista de Energia	0,00135000
Departamento Municipal de Eletricidade de Poços de Caldas	0,00106100
Empresa de Distribuição de Energia Vale Paranapanema S/A	0,00246200
Empresa Elétrica Bragantina S/A.	0,00213000
Elektro Eletricidade e Serviços S/A.	0,04629900
Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A	0,15756000
Energisa Minas Gerais - Distribuidora de Energia S.A.	0,00454000
Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S/A.	0,01315700
Espírito Santo Centrais Elétricas S/A.	0,02488100
Light Serviços de Eletricidade S/A.	0,08474100
Rio Grande Energia S/A.	0,02993200

ENERGIA VINCULADA - ITAIPU - 2010 (MWh)

	AES-SUL	AMPLA	BANDEIRANTE	CAIUÁ-D	CEMAT	CELESC-DIS	CNEE	CEB-DIS
jan	190.771,917	192.326,188	232.351,786	16.260,600	104.537,429	403.766,223	8.040,754	94.865,973
fev	172.310,119	173.713,976	209.866,129	14.686,993	94.420,904	364.692,072	7.262,617	85.685,395
mar	190.771,917	192.326,188	232.351,786	16.260,600	104.537,429	403.766,223	8.040,754	94.865,973
abr	184.617,985	186.122,117	224.856,567	15.736,064	101.165,254	390.741,506	7.781,375	91.805,781
mai	190.771,917	192.326,188	232.351,786	16.260,600	104.537,429	403.766,223	8.040,754	94.865,973
jun	185.052,266	186.559,937	225.385,503	15.773,081	101.403,228	391.660,657	7.799,679	92.021,738
jul	191.744,226	193.306,418	233.536,015	16.343,475	105.070,226	405.824,101	8.081,736	95.349,478
ago	191.918,743	193.482,357	233.748,569	16.358,350	105.165,856	406.193,464	8.089,091	95.436,260
set	185.390,041	186.900,464	225.796,898	15.801,871	101.588,319	392.375,553	7.813,916	92.189,705
out	190.771,917	192.326,188	232.351,786	16.260,600	104.537,429	403.766,223	8.040,754	94.865,973
nov	184.883,379	186.389,674	225.179,806	15.758,685	101.310,683	391.303,210	7.792,561	91.937,755
dez	191.395,192	192.954,541	233.110,907	16.313,725	104.878,966	405.085,375	8.067,024	95.175,912

POTÊNCIA CONTRATADA - ITAIPU - 2010 (MW)

	AES-SUL	AMPLA	BANDEIRANTE	CAIUÁ-D	CEMAT	CELESC-DIS	CNEE	CEB-DIS
jan	383,180	386,302	466,696	32,661	209,971	810,995	16,150	190,546
fev	383,180	386,302	466,696	32,661	209,971	810,995	16,150	190,546
mar	383,180	386,302	466,696	32,661	209,971	810,995	16,150	190,546
abr	383,180	386,302	466,696	32,661	209,971	810,995	16,150	190,546
mai	383,180	386,302	466,696	32,661	209,971	810,995	16,150	190,546
jun	384,018	387,146	467,717	32,732	210,430	812,768	16,186	190,962
jul	385,023	388,160	468,941	32,818	210,981	814,896	16,228	191,462
ago	385,358	388,498	469,349	32,846	211,165	815,605	16,242	191,629
set	384,688	387,822	468,533	32,789	210,798	814,187	16,214	191,295
out	383,180	386,302	466,696	32,661	209,971	810,995	16,150	190,546
nov	383,683	386,809	467,308	32,703	210,247	812,059	16,172	190,795
dez	384,353	387,484	468,125	32,761	210,614	813,477	16,200	191,129

Fonte: Resolução Homologatória 913/2009-Aneel

138. Além disso, segundo o artigo 12 do Decreto 4.550/2002, a Aneel estipula anualmente a tarifa de repasse a ser praticada pela Eletrobras na venda da energia da Itaipu às concessionárias de distribuição no mercado brasileiro, conforme exemplo da Resolução Homologatória 919/2009 (peça 20), tendo como base: o Custo Unitário do Serviço de Eletricidade da Itaipu (CUSE), disciplinado no Anexo C do Tratado; o custo da remuneração da energia cedida pelo Paraguai ao Brasil; o saldo da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu; e a parcela do diferencial decorrente da retirada do fator de ajuste da inflação americana, antes previsto nos contratos de financiamento da Itaipu com a Eletrobras, e que foi expurgado por meio da Lei 11.480/2007.

139. Aqui, cabem esclarecimentos adicionais sobre dois componentes da tarifa de repasse acima mencionados: a Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, e a parcela do diferencial da retirada do fator de ajuste da inflação americana incidente sobre os contratos de financiamento.

140. A Conta de Comercialização está prevista no artigo 15 do Decreto 4.550/2002, que estabelece as receitas e despesas a serem contabilizadas para apuração do saldo da comercialização da energia da Itaipu. O resultado desta conta não reverte em lucro ou prejuízo para a Eletrobras; de acordo com o artigo 16, se o saldo for positivo, é computado como um bônus, em rateio proporcional ao consumo, nas contas de energia dos consumidores do Sistema Elétrico Nacional Interligado, residenciais ou rurais, cujo consumo seja abaixo de 350kWh. No caso de o saldo apurado da Conta de Comercialização ser negativo, é incluído pela Aneel no cálculo da tarifa de repasse de potência para o ano subsequente.

141. Com respeito ao chamado diferencial da inflação americana, trata-se de dispositivo introduzido em 2007, com o advento da Lei 11.480/2007, que autorizou a Eletrobras a negociar a retirada do fator anual de reajuste, referente à atualização do dólar com base na inflação americana, dos créditos de financiamentos da Itaipu com a Eletrobras. Conforme conceito expresso no inciso VI do artigo 2º do Decreto 4.550/2002, o diferencial consiste em:

(...) valor apurado anualmente decorrente da redução de receita da ELETROBRÁS e do Tesouro Nacional ocorrida em função da retirada do fator anual do índice de reajuste da inflação americana, incidente sobre os contratos de financiamento celebrados entre a ELETROBRÁS e ITAIPU, e correspondente cessão de créditos para o Tesouro Nacional, a ser reconhecido como ativo regulatório e recuperado por meio de sua aplicação na tarifa de repasse de ITAIPU, nos termos da Lei nº 11.480, de 30 de maio de 2007

142. Como já abordado no TC 015.096/2008-3, processo que trata do cumprimento de cláusulas econômicas do Tratado da Itaipu e sobre nível de endividamento da entidade binacional, a retirada do fator de ajuste da inflação americana sobre a dívida da Itaipu teve um impacto significativo na redução do crescimento desta dívida, e permitiu uma projeção de quitação até 2023 do saldo devedor da Itaipu junto à Eletrobras, conforme ver-se-á nos itens 196 a 224 do presente levantamento, que abordam de maneira mais específica a questão dos financiamentos concedidos pela Eletrobras à Itaipu.

143. Passa-se, a seguir, a tratar das fases específicas do processo de Comercialização de Energia da Itaipu, que foi dividido aqui em três etapas distintas, considerados como subprocessos: a) definição da tarifa de repasse da Itaipu; b) compra de energia vinculada e não-vinculada da Itaipu; e c) venda de energia da Itaipu às concessionárias de distribuição.

D.1) DEFINIÇÃO DA TARIFA DE REPASSE DE ENERGIA DA ITAIPU

144. Este subprocesso inicia-se com a definição do Custo Unitário de Serviço de Eletricidade para o exercício seguinte, obedecendo às disposições dos itens III e IV do Anexo C do Tratado da Itaipu. Essa definição é levada, por meio de Resolução, à aprovação do Conselho de Administração da Itaipu, com base nos subsídios técnicos contidos em Memorando do CECUSE – Comitê de Estudos para Avaliação do Custo Unitário do Serviço de Eletricidade da Itaipu. Estes subsídios consistem na elaboração de estudos técnicos com simulações, para o exercício em questão e os seguintes, das

despesas com o serviço da dívida (financiamentos com Eletrobras), despesas de exploração, bem como recursos necessários para fazer frente aos encargos do Anexo C do Tratado, a saber: rendimentos do capital, ressarcimento de encargos de administração e supervisão e royalties.

145. Abaixo, apresenta-se exemplo de planilha contendo os dados apresentados pelo CECUSE ao Conselho de Administração da Itaipu, e posteriormente encaminhado à Eletrobras, a título de memorial de cálculo, para definir o Custo Unitário do Serviço de Eletricidade da entidade para o ano de 2010.

ITAIPU BINACIONAL — SIMULAÇÃO DE ESTUDO TARIFÁRIO — CECUSE

Anos	FATOR ANUAL DE CRESCIMENTO		RECEITA OPERACIONAL				CUSTO ANUAL DO SERVIÇO DE ELETRICIDADE				
	Indexador dívida ELETROBRAS	Custo Unitário do Serviço de Eletricidade (TARIFA)	Disponibilidade Anual de Potência	Custo Unitário do Serviço de Eletricidade (TARIFA) POTÊNCIA	Custo Unitário do Serviço de Eletricidade (TARIFA) ENERGIA	Receita	Rendimento do Capital Royalties Ressarcimentos	Serviço da Dívida Total a Vencer	Despesas de Exploração	Saldo da Conta de Exploração	SOMA
			MW	US$ FAM mês	US$/MWh	US$ milhões	US$ milhões	US$ milhões	US$ milhões	US$ milhões	US$ milhões
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(11)	(12)	(13)
2008					21,99							
2009					22,60							
2010	1,0000000	1,0000000	145.620	22,60	43,80	3.291,0	419,9	2.223,2	655,8	-7,9	3.291,0
2011	1,0000000	0,9575221	145.620	21,64	41,95	3.151,7	432,3	2.063,6	655,8	0,0	3.151,7
2012	1,0000000	1,0046211	145.620	21,74	42,13	3.165,3	446,0	2.064,4	655,8	0,0	3.166,3
2013	1,0000000	1,0027599	145.620	21,80	42,26	3.175,0	458,2	2.061,0	655,8	0,0	3.175,0
2014	1,0000000	1,0022936	145.620	21,85	42,35	3.181,8	471,7	2.054,2	655,8	0,0	3.181,8
2015	1,0000000	1,0022883	145.620	21,80	42,44	3.188,4	485,7	2.046,9	655,8	0,0	3.188,4
2016	1,0000000	1,0031863	145.620	21,97	42,58	3.199,5	500,0	2.043,6	655,8	0,0	3.199,5
2017	1,0000000	1,0036413	145.620	22,05	42,73	3.210,6	514,8	2.040,0	655,8	0,0	3.210,6
2018	1,0000000	1,0031748	145.620	22,12	42,88	3.221,8	530,0	2.035,9	655,8	0,0	3.221,8
2019	1,0000000	1,0040687	145.620	22,21	43,04	3.233,7	545,7	2.032,2	655,8	0,0	3.233,7
2020	1,0000000	1,0039020	145.620	22,29	43,20	3.245,8	561,8	2.028,1	655,8	0,0	3.245,8
2021	1,0000000	1,0040377	145.620	22,38	43,37	3.258,7	578,5	2.024,4	655,8	0,0	3.258,7
2022	1,0000000	0,8878463	145.620	19,87	38,51	2.893,8	595,6	1.642,4	655,8	0,0	2.893,8
2023	1,0000000	1,2439833	48.540	24,71	47,88	1.199,3	204,4	776,3	218,6	0,0	1.199,3

146. Com base nesses valores, e tendo em consideração a potência disponível projetada, e respectiva energia vinculada, para contratação pela Eletrobras e Ande, o Memorando do CECUSE propõe o Custo Unitário (em dólares americanos) para o exercício do kilowatt de potência mensal contratada.

147. Por meio de correspondência, a Itaipu comunica à Eletrobras o valor do CUSE, encaminhando anexas cópias da Resolução do Conselho de Administração e dos memoriais de cálculo contidos no Memorando do CECUSE.

148. De posse dessas informações, a Eletrobras elabora correspondência à Aneel, encaminhando àquela Agência os dados necessários ao cálculo da tarifa de repasse da energia contratada com Itaipu ao mercado brasileiro.

149. Esta carta da Eletrobras inclui, portanto, as seguintes informações:

a) Custo Unitário do Serviço de Eletricidade fixado pelo Conselho de Administração da Itaipu para o próximo período/exercício;

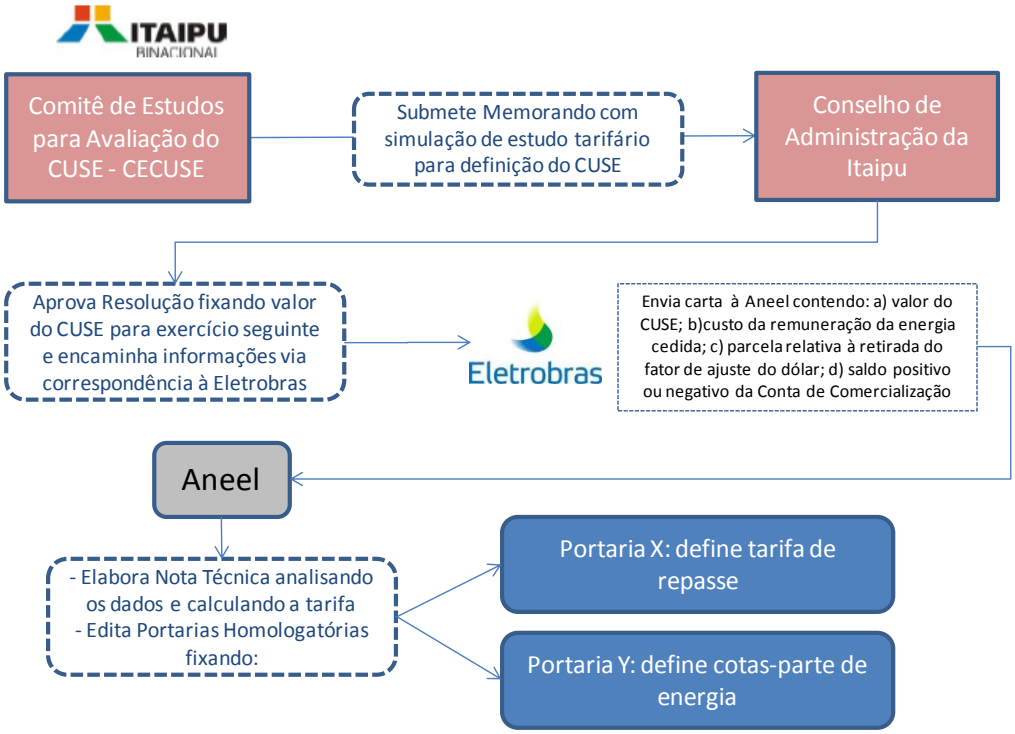
b) Custo de remuneração da energia cedida pelo Paraguai ao Brasil;

c) Parcela decorrente da retirada do fator de ajuste do dólar, conforme determina art. 6º da Lei 11.480/2007, e que é calculada e estabelecida em conjunto pelos Ministérios da Fazenda e das Minas e Energia, por meio de Portaria Interministerial;

d) Saldo, positivo ou negativo, da Conta de Comercialização da Energia da Itaipu.

150. Os itens acima correspondem exatamente aos componentes da tarifa de repasse previstos nos incisos do artigo 12, §1º, do Decreto 4.550/2002. Estes dados são enviados à Superintendência de Regulação Econômica da Aneel, para que a Agência reguladora estabeleça, mediante Portaria Homologatória, a respectiva tarifa de repasse de energia a ser praticada pela Eletrobras.

Diagrama de blocos:


ITAIPU
BINACIONAL
Comitê de Estudos para Avaliação do CUSE - CECUSE
Submete Memorando com simulação de estudo tarifário para definição do CUSE
Conselho de Administração da Itaipu
Aprova Resolução fixando valor do CUSE para exercício seguinte e encaminha informações via correspondência à Eletrobras
Eletrobras
Envia carta à Aneel contendo: a) valor do CUSE; b)custo da remuneração da energia cedida; c) parcela relativa à retirada do fator de ajuste do dólar; d) saldo positivo ou negativo da Conta de Comercialização
Aneel
- Elabora Nota Técnica analisando os dados e calculando a tarifa
- Edita Portarias Homologatórias fixando:
Portaria X: define tarifa de repasse
Portaria Y: define cotas-parte de energia

D.2) COMPRA DE ENERGIA VINCULADA E NÃO-VINCULADA DA ITAIPU

151. De acordo com o Anexo C do Tratado da Itaipu, o processo de compra de energia gerada pela entidade binacional deve ser regulamentada por meio da celebração de contratos de longo prazo com as entidades compradoras. De acordo com o item II.2 do Anexo C:

(..) cada entidade, no exercício do seu direito à utilização da potência instalada, contratará com a ITAIPU, por períodos de vinte anos, frações da potência instalada na central elétrica, em função de um cronograma de utilização que abrangerá este período e indicará, para cada ano, a potência a ser utilizada.

152. Segundo correspondência da Itaipu (E/GB/GP/0011/07 – peça 21, p. 48-57), a Eletrobras, Ande e Itaipu firmaram, em 31/1/2007, Termo de Compromisso sobre os aspectos técnicos da Contratação dos Serviços de Eletricidade, que serviria, entre outros, como base para elaboração do contrato de longo prazo.

153. No entanto, a prática corrente tem sido de formalizar Cartas-Compromisso anuais para regulamentar este suprimento de energia, como demonstra a carta E/GB/GP/0011/07 da Itaipu para Eletrobras, em que ad referendum da aprovação das entidades compradoras, o Conselho de Administração da binacional aprovou os valores da potência contratada e energia vinculada para o período de janeiro a dezembro de 2008.

154. A partir de janeiro de 2009, porém, a holding brasileira passou a assinar cartas-compromissos mensais, uma vez que as partes não lograram acordar os termos dos instrumentos contratuais de longo prazo para regulamentar os serviços de eletricidade.

155. Conforme expresso na correspondência E/DG/014076/11 (peça 21, p. 67-69):

Até a presente data a Eletrobras, a ANDE e a ITAIPU não acordaram os termos dos instrumentos contratuais para regulamentar a prestação dos serviços de eletricidade da ITAIPU à Eletrobras e à ANDE para o exercício de 2011, nem os eventuais procedimentos operativos correspondentes.

Devido a essa situação, em março de 2011 os suprimentos e faturamentos de Itaipu à Eletrobras e à Ande foram regidos de maneira extraordinária e provisória pelo estabelecido, respectivamente, nas cartas E/DG/008527/11 e E/DG/009237/11, ambas de 17 mar. 2011.

(...) Tendo em vista a necessidade de garantir as receitas operacionais necessárias para que a Itaipu possa atender a seus compromissos financeiros, serão adotadas as seguintes medidas extraordinárias e provisórias, válidas exclusivamente para o mês de abril de 2011: (...)

156. No âmbito da sistemática de compromissos mensais, o subprocesso em questão se desenvolve da seguinte forma: após receber a carta-compromisso da Itaipu, a Diretoria Executiva da Eletrobras aprova o documento mediante Resolução. A documentação de suporte é então enviada à Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC), onde um técnico confere o cálculo das faturas emitidas pela Itaipu Binacional, providenciando os ajustes necessários caso encontrada alguma inconsistência. Após, a ECCC registra o pedido de compra de energia da Itaipu no sistema SAP/R3, em transação específica.

157. Se conferido e aprovado o pedido de compra, em confronto com os dados de faturamento de potência contratada, o pedido é encaminhado para pagamento ("Pedido de Pagamento") ao Departamento Financeiro da Eletrobras por meio de Memorando, onde é processado como os demais pagamentos da entidade.

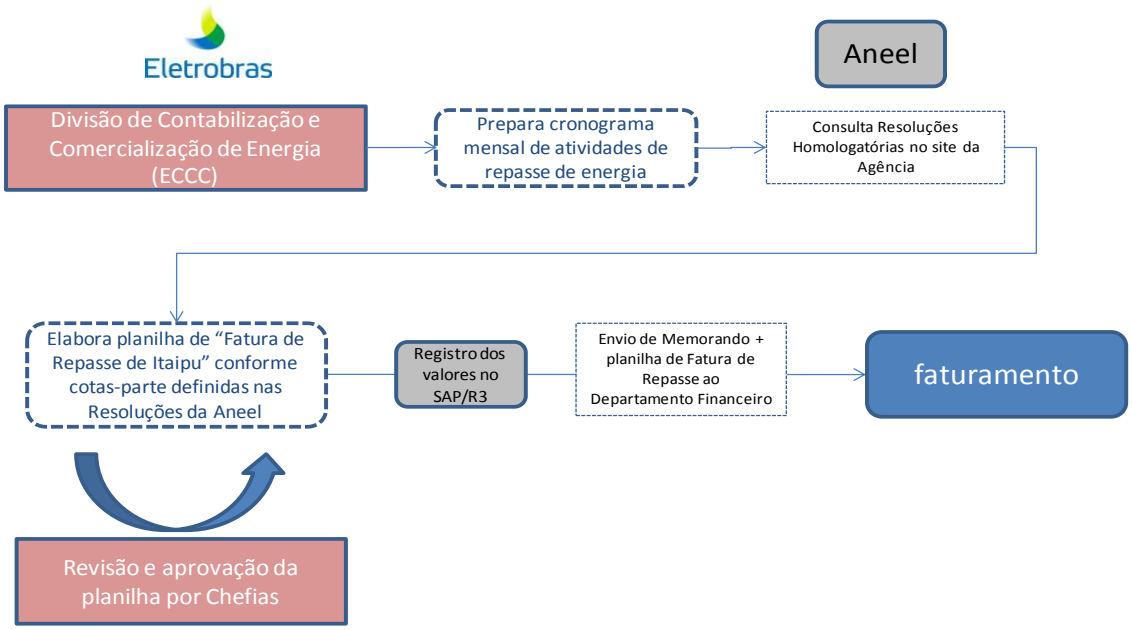
D.3) VENDA/REPASSE DE ENERGIA DA ITAIPU ÀS CONCESSIONÁRIAS DE DISTRIBUIÇÃO

158. O subprocesso de venda/repasse de energia da Itaipu às distribuidoras do Sistema Interligado Brasileiro decorre da demanda contratada e energia vinculada a essa demanda no mercado. Conforme exposto nos itens 137 e 138, este processo inicia-se a partir da publicação, pela Aneel, das Resoluções Homologatórias que fixam: a) o valor da tarifa de repasse de potência a ser praticada pela Eletrobras na comercialização da energia da Itaipu; b) as cotas-partes anuais revisadas referentes aos montantes de potência contratada e energia vinculada, a serem repassadas pela Itaipu às distribuidoras de energia.

159. Para acompanhar este processo, a Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC) da Eletrobras, prepara Planilha de Fatura de Repasse de Potência, com base em consultas às Resoluções vigentes da Aneel para cada mês do período. As informações constantes na planilha de faturamento são: nome das empresas cotistas, valor em kW da demanda faturável, acerto de faturamento em kW, valor faturado em dólares norte-americanos, conta contábil e numero da Ordem de Venda de energia.

160. Com base nos valores lançados nesta planilha, a ECCC gera Ordens de Venda para faturamento no sistema SAP/R3; após conferências e aprovações de instâncias de supervisão da Divisão e Departamento, os dados da planilha são encaminhados por meio de Memorando ao Departamento Financeiro (DFG/DFGC) com a finalidade de faturamento dos valores às concessionárias de distribuição. A partir daí, o processo segue o fluxo normal dos demais créditos a receber da Eletrobras.

***Diagrama de blocos**:*


Eletrobras
Aneel
Divisão de Contabilização e Comercialização de Energia (ECCC)
Prepara cronograma mensal de atividades de repasse de energia
Consulta Resoluções Homologatórias no site da Agência
Elabora planilha de "Fatura de Repasse de Itaipu" conforme cotas-parte definidas nas Resoluções da Aneel
Registro dos valores no SAP/R3
Envio de Memorando + planilha de Fatura de Repasse ao Departamento Financeiro
faturamento
Revisão e aprovação da planilha por Chefias

161. PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

Risco 1: CONTROLE DA CONTA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA DA ITAIPU - DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS EM FISCALIZAÇÕES DA ANEEL

162. A apuração do resultado da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu está sujeita à fiscalização da Aneel, conforme atribuição definida no art. 15, § 5º, do Decreto 4.550/2002. Na composição da referida conta, são lançadas as receitas decorrentes do repasse da potência contratada pela Eletrobras com Itaipu e do resultado positivo das contabilizações efetivadas pela CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica), provenientes das transações da energia suprida pela Usina ao Sistema Brasileiro. As despesas lançadas na Conta decorrem dos pagamentos efetuados pela Eletrobras à Itaipu, de acordo com os dispositivos do Anexo C do Tratado, e do resultado negativo das contabilizações feitas pela CCEE. Além disso, entram na contabilização como despesas da Conta de Comercialização, segundo o art. 15, II, do Decreto 4.550/2002, os seguintes itens, verbis:

"d) com custos de natureza operacional, tributária e administrativa incorridos pela ELETROBRÁS em decorrência da comercialização da energia proveniente de ITAIPU;

e) referentes à compensação à ELETROBRÁS e ao Tesouro Nacional da retirada do fator anual de reajuste da dívida da ITAIPU constante de portaria interministerial e definido no § 1º do art. 6º da Lei nº 11.480, de 2007."

163. Em fiscalizações realizadas pela Aneel em 2008 e 2009 (Relatórios de Fiscalização 238/2008 e 07/2009-SFF-Aneel, peça 22, p. 1-58), a Agência verificou documentos que compõem o demonstrativo de movimentação da Conta de Comercialização da Itaipu, e apontou diversas constatações, que resultaram em recomendações e determinações à Eletrobras, na condição de gestora da Conta.

164. Na primeira fiscalização, a Aneel apontou basicamente as seguintes impropriedades:

a) divergências na planilha de controle do fluxo econômico da Conta

165. De acordo com a Aneel, nas planilhas de controle foram verificados problemas como: nomenclatura do saldo inicial incorreta; problemas nas fórmulas dos totalizadores dos quadros analíticos; divergência dos valores apresentados nos resumos das movimentações financeiras com as correspondentes bases de dados mensais. Com isso, a Agência considerou os dados inconsistentes para realização da verificação a que está obrigada por força do Decreto 4.550/2002, resultando em infringência do art. 15 do referido Decreto.

166. De forma a corrigir este quadro, a Aneel determinou à Eletrobras que passe a realizar os controles financeiros da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu por meio de um sistema de processamento de dados que mantenha a integridade destes e minimize o risco de erros e perdas de arquivos.

b) divergências na apuração dos custos administrativos apropriados pela Eletrobras à Conta de Comercialização;

167. Segundo a Agência, não há relação direta entre determinadas despesas lançadas com o controle da conta de comercialização de energia. São exemplos de custos considerados indevidamente apropriados: aluguel de imóveis, gastos com publicação de editais e demonstrações contábeis, direitos de uso de softwares, gastos com eventos e seminários e publicidade institucional.

168. Com relação à metodologia de cálculo de custos diretos e indiretos, a Aneel considerou que "a atribuição dos valores dos custos de pessoal alocado na Comercialização de Energia Elétrica da Itaipu provém de informações colhidas de maneira subjetiva, sem a utilização de critérios técnicos e sem o preenchimento de time-sheet pelos funcionários engajados nas atividades". Para a Aneel, o critério para estabelecimento das fórmulas de cálculo dos custos "não se fundamenta em metodologias aceitáveis para compartilhamento de mão-de-obra".

169. A Aneel apontou ainda que a Eletrobras, para sanear a deficiência, realizou contratação da Fundação Universitária José Bonifácio – FUJB com a finalidade de definir metodologia para implementação de controles financeiros a serem utilizados na formação dos custos administrativos do Proinfa, contratação que será utilizada também para a formação de custos da Comercialização de Energia da Itaipu. O contrato teria sido assinado em 2006.

170. No entanto, na fiscalização posterior, em 2009, a Eletrobras informou à Aneel que "vem procedendo à apuração com base na mesma metodologia analisada pela equipe de fiscalização, apresentada conforme o Relatório de Fiscalização n. 238/2007". Por outro lado, esclarece que contratou recentemente outra empresa, a POLITEC, para a prestação de serviços de consultoria para implementação do Sistema de Gestão Integrada SAP-ERP versão 6.0, estando no escopo dos serviços o desenvolvimento de sistema de gestão de custos. Este novo estudo estaria concluído em junho de 2010.

c) inconsistências na conciliação entre o fluxo econômico e lançamentos contábeis referentes à comercialização

171. A Agência reguladora consignou em seu relatório de fiscalização que não é prática da contabilidade da Eletrobras elaborar conciliações periódicas entre as informações da Planilha Contábil das Contas de Comercialização de Energia Elétrica da Itaipu, que deve ser apurado mensalmente, consoante o §1º, art. 15, do Decreto 4.550/2002, e o Fluxo Econômico da referida Conta. Na conciliação entre o fluxo econômico e os lançamentos contábeis referentes ao período de 01/12/2004 a 31/12/2005, por exemplo, foram constatadas divergências no montante de US$ 23.419.943,28.

172. Em fiscalização posterior, após a realização de ajustes concernentes a lançamentos e apropriações de receitas e despesas realizadas de forma incorreta pela Eletrobras, de acordo com a Aneel, a equipe de fiscalização concluiu que, em junho de 2009, a Conta de Comercialização da Itaipu apresentava um superávit, do ponto de vista do fluxo econômico, de R$ 348.875.943,47, enquanto que a mesma conta, do ponto de vista do fluxo financeiro, revelava um déficit de R$ 225.481.943,37.

173. Segundo a Aneel, a principal causa deste fluxo de caixa desequilibrado está no longo período de inadimplência da CELG, Companhia de Distribuição de Energia do Estado de Goiás, que não paga pelo repasse de energia da Itaipu desde outubro de 2006. Segundo o demonstrativo da Divisão de Administração de Contas a Receber e a Pagar – DFGC da Eletrobras fornecido à Aneel (atualizado em 27/10/2009), a dívida da CELG com a Eletrobras somava R$ 527 milhões.

174. No Voto que fundamentou a aprovação da Resolução Homologatória 919/2009 da Aneel, que definiu a tarifa de repasse de energia para 2010, a Superintendência de Regulação Econômica indicou que o saldo da Conta de Comercialização, que em 31/12/2008 era deficitário em R$

76.147.552,36, manteve-se negativo, tendo chegado ao valor de - R$ 113.677.086,06 ao final de maio/2009, para fechar, em 31/10/2009, o valor do saldo deficitário em R$ 88.098.275,88. Como principal fator da ocorrência deste saldo negativo identifica-se a inadimplência setorial, em especial da CELG, que no ano de 2009 superava o montante de R$ 200 milhões.

175. Uma vez que o saldo negativo da Conta de Comercialização é incluído na tarifa de repasse da energia da Itaipu, que por sua vez é cobrada pelas concessionárias de distribuição, trata-se de um custo que necessariamente chega à conta de energia elétrica do consumidor do Sistema Integrado Nacional.

176. Segundo informações publicadas na imprensa (peça 26), o Governo Federal, por meio do Ministério das Minas e Energia e da Eletrobras, teria realizado gestões no sentido de equacionar a dívida da CELG, que chega à quantia de R$ 6,2 bilhões (Balanço de 2010, disponível em www.celgpar.com.br), por meio de aumento da participação acionária da Eletrobras na empresa de distribuição. No entanto, o próprio sítio eletrônico da companhia goiana informa em Nota Oficial que "o Governo de Goiás e a Celg desconhecem por completo qualquer proposta de transferência do controle acionário da Holding Celgpar para a Eletrobrás".

177. De acordo com informações da imprensa e confirmadas pelo sítio da CELG, o Banco Credit Suisse está promovendo a renegociação da dívida da empresa, o que prevê a transferência de até 49% das ações em operações de captação de parcerias estratégicas no mercado. Em razão da inadimplência da empresa com o setor elétrico, a distribuidora está impedida de aplicar as revisões de tarifa a que teria direito, por restrições da Aneel.

178. No âmbito do Tribunal, já foi objeto de análise processo de representação (TC 005.359/2009-0) com base em denúncias publicadas na imprensa sobre possíveis irregularidades na concessão de empréstimo no valor de R$ 1,353 bilhão pelo BNDES ao Estado de Goiás, com interveniência da STN, para saneamento financeiro da CELG. Por meio do Acórdão 1982/2011-TCU-Plenário, o TCU considerou a representação improcedente, sem se pronunciar sobre o mérito do empréstimo, uma vez que este não chegou a ser concretizado entre as partes, e decidiu pelo arquivamento da representação, sem prejuízo de autuar nova representação com base em novos elementos trazidos pelo MPF no âmbito de Ação Popular 51618-43.2010.4.01.3500, destinada a apurar a regularidade de nova proposta de operação de crédito concedida para o Estado de Goiás e avalizada pela STN, dessa vez com a Caixa Econômica Federal, no valor de R$ 3,728 bilhões.

179. Diante do exposto em relação à Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, cabe ***propor*** *ao Tribunal:*

a) que ***inclua oportunamente em seu plano de fiscalização*** *a realização de auditoria para analisar se foi efetivamente implementada metodologia de apuração dos custos administrativos apropriados na Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, bem como avaliar possível inexecução contratual da FUJB que tenha motivado contratação de nova empresa para desenvolver os serviços de consultoria;*

b) que ***recomende*** *à Eletrobras a implementação de controles financeiros adequados na gestão da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu por meio de um sistema informatizado que mantenha a integridade dos dados financeiros e contábeis e minimize o risco de erros e perdas de arquivos;*

c) que ***inclua oportunamente em seu plano de fiscalização*** *a realização de levantamento de auditoria para avaliar a situação da cobrança e/ou negociação da dívida da CELG junto à Eletrobras e o impacto da inadimplência da distribuidora no saldo da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, bem como as providências adotadas pela Eletrobras para sanear a questão;*

Risco 2: AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO CONTRATUAL DE LONGO PRAZO PARA SUPRIMENTO DE ENERGIA DA ITAIPU

180. Conforme tratado nos itens 151 a 157 do presente Relatório, Itaipu, Eletrobras e Ande não firmaram, como preconiza o Anexo C do Tratado, um contrato de longo prazo para regulamentar o

suprimento de energia da Itaipu às entidades compradoras, e por conseguinte, às Altas Partes Contratantes, com a devida garantia de segurança jurídica inerente ao termo contratual.

181. Ao contrário, fica a Eletrobras submetida à necessidade de firmar Cartas-compromisso, de base mensal, que funcionam como termo contratual de curtíssima duração, o que tem o potencial de aumentar o desgaste de repetidas negociações entre as entidades envolvidas. A própria Eletrobras classificou este instrumento, como visto no item 155 deste relatório, como medida "extraordinária e provisória", de acordo com o E/DG/014076/11 (peça 23, p. 67-69).

182. Considerando que as negociações sobre as questões do Tratado da Itaipu envolvem sensíveis interesses internacionais dos dois países, e a necessidade de contínua atuação e articulação institucional do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério das Minas e Energia, Eletrobras, Itaipu Binacional, Governo Paraguaio e Ande, propõe-se ***recomendar*** *à Eletrobras, ao Ministério das Minas e Energia e ao Ministério das Relações Exteriores que adotem todas as providências necessárias para estabelecer contrato de longo prazo para aquisição de energia entre a Itaipu e Eletrobras, de modo a dotar o relacionamento entre ambas da necessária segurança jurídica e previsibilidade comercial.*

Risco 3: Alterações das Bases Financeiras do Anexo C do Tratado da Itaipu por meio de Notas Reversais

183. Em 27/06/2011, a Presidência da República publicou o Decreto 7.506/2011, que promulgou o Acordo feito por Notas Reversais, em setembro de 2009, entre Brasil e Paraguai, e aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 129/2011. Este Acordo prevê a elevação, de 5,1 para 15,3, do fator de multiplicação aplicado aos valores estabelecidos no Anexo C do Tratado da Itaipu para os pagamentos por cessão de energia feitos pelo Brasil ao Paraguai.

184. O valor necessário para remunerar o país que ceder energia ao outro deverá estar incluído, segundo disposto no art. XV, §3º do Tratado e no item III-8 do Anexo C, no Custo do Serviço de Energia da Itaipu. O montante devido é calculado na base de US$ 300 por Gigawatt-hora cedido à outra parte contratante. No ano de 1986, por meio de troca de notas diplomáticas, estabeleceu-se a aplicação de um fator de ajuste baseado em índices de inflação dos Estados Unidos, além de se criar um fator de multiplicação, o qual sofreria aumentos progressivos chegando a 4,00 no ano de 1992. Em 2005, em razão de novo Acordo por troca de notas reversais, o fator de multiplicação foi novamente alterado, passando a 5,1 em janeiro de 2006.

185. Estas modificações atendem ao pleito do Governo Paraguaio, consolidado na Declaração Conjunta "Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral" assinada pelos presidentes do Brasil e Paraguai em 25/07/2009, que praticamente triplica a remuneração pela cessão de energia ao Brasil, que em 2008 desembolsava cerca de US$ 120 milhões anuais, e pelo novo Acordo das Notas Reversais passará a pagar US$ 360 milhões.

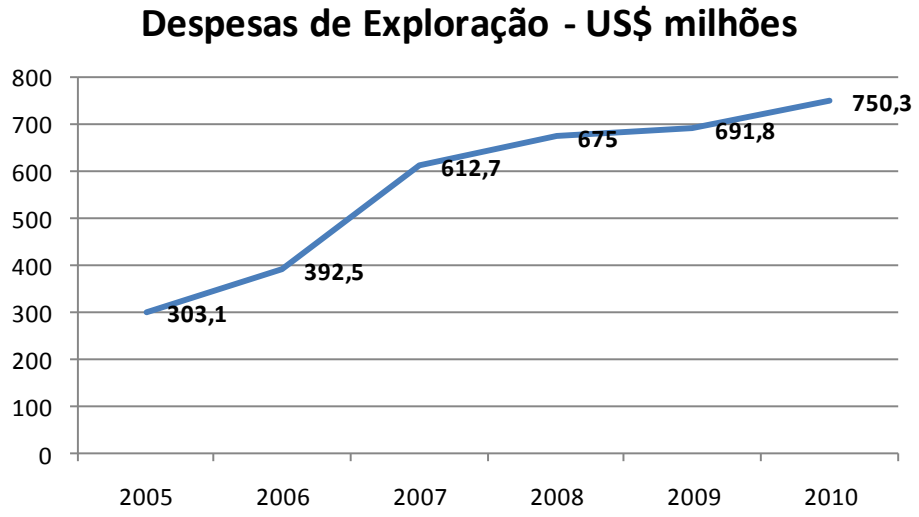
186. De acordo com a Mensagem enviada pela Presidência da República ao Congresso Nacional (MSC 951/09) e com os termos das Notas Reversais, os recursos para pagamento dessa elevação do fator multiplicativo da cessão de energia não serão incluídos no Custo do Serviço de Eletricidade da Itaipu, mas sairão diretamente dos cofres do Tesouro Nacional. Com isso, ao invés do consumidor de energia elétrica arcar com este aumento nas contas de energia, mediante repasse na tarifa da Itaipu, este aumento de US$ 240 milhões na remuneração da cessão de energia será absorvido pelos contribuintes brasileiros.

187. Em que pese o caráter gravoso para o Erário público das mudanças realizadas nas Bases Financeiras do Tratado da Itaipu, o procedimento de alteração por meio das Notas Reversais foi referendado pelo Congresso Nacional brasileiro, resultando em norma jurídica válida e apta a gerar os devidos efeitos. Dessa forma, entende-se desnecessário propor ações de controle para o respectivo item, sem prejuízo de que o Tribunal, no escopo de suas competências, ***inclua oportunamente em seu plano de fiscalização*** *acompanhamento acerca dos efeitos das alterações nas Bases Financeiras do Tratado da Itaipu na composição da tarifa de repasse de energia da Itaipu e do orçamento do Tesouro Nacional.*

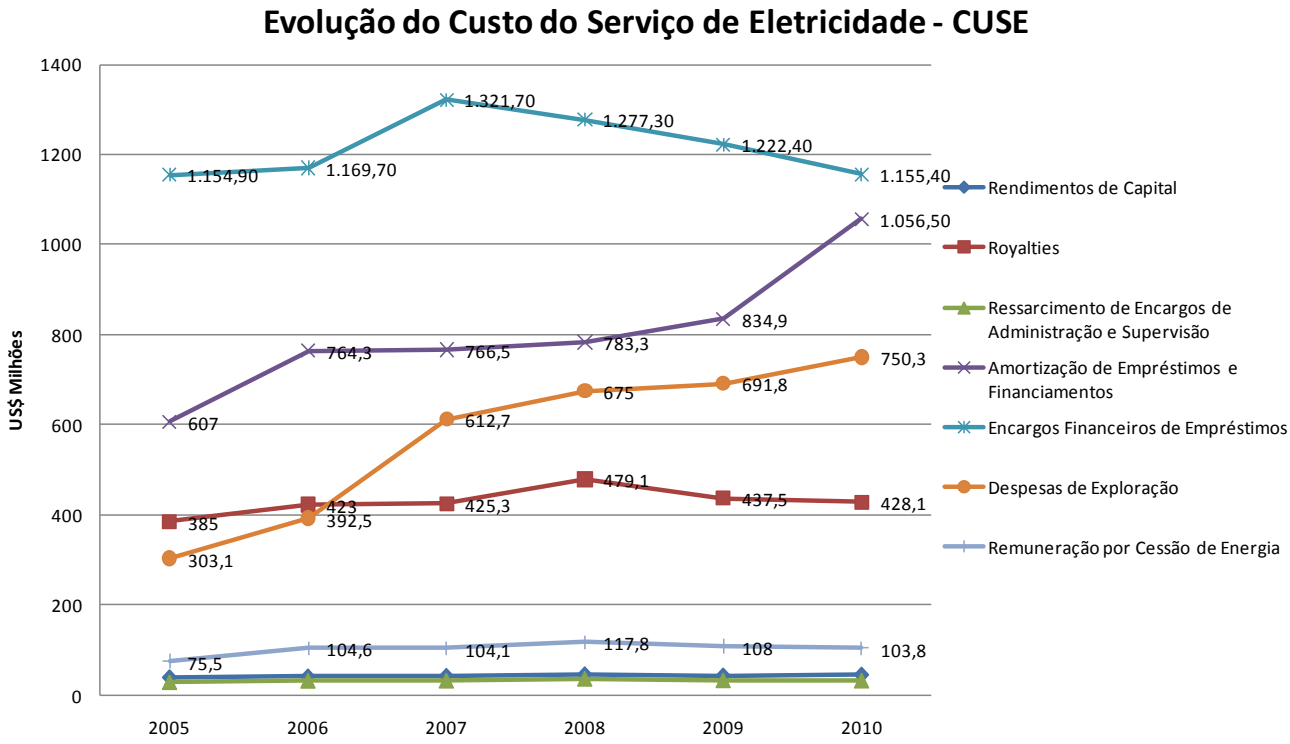
Risco 4: EVOLUÇÃO DA RUBRICA "DESPESAS DE EXPLORAÇÃO"

188. Dentre os itens que compõem o Custo do Serviço de Eletricidade – CUSE da Itaipu, as Despesas de Exploração constituem aspecto que não está previamente quantificado no Anexo C do Tratado, mas apenas definido seu conceito: trata-se de "todos os gastos imputáveis à prestação dos serviços de eletricidade, incluídas as despesas diretas de operação e manutenção, administração e seguros".

189. Como se observa nos gráficos a seguir, as despesas de exploração evoluíram, nos últimos 5 anos, do patamar de US$ 303,1 milhões para US$ 750,3 milhões. Somente a despesa com amortização de empréstimos cresceu em medida semelhante, no entanto esta está atrelada a previsões contratuais.



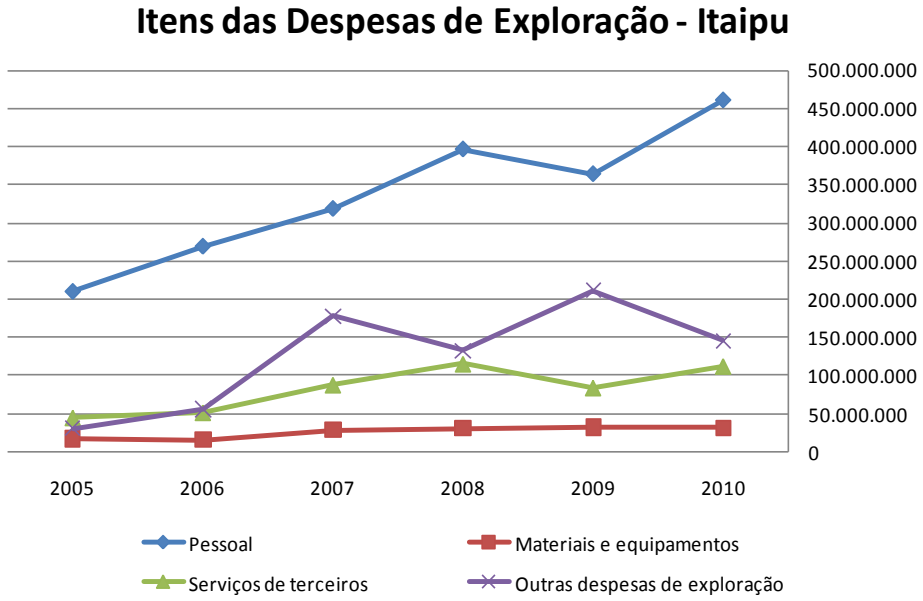
Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados dos Relatórios Anuais da Itaipu



Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados dos Relatórios Anuais da Itaipu

190. Em análise das Demonstrações Financeiras da Itaipu de 2006 a 2010, verifica-se que a categoria de despesas de exploração é composta de quatro itens: Pessoal, Serviços de Terceiros, Materiais e equipamentos e Outras despesas de exploração.

191. Pela observação dos dados apresentados no gráfico abaixo, percebe-se que houve significativo incremento do item "Pessoal" no período indicado (de US$ 210,13 para US$ 460,06 milhões, aumento de 118%); do item "Outras despesas" (de US$ 30,7 para US$ 145,76 milhões, aumento de 374%); e do item "Serviços de terceiros" (de US$ 44,90 para US$ 112,67 milhões, aumento de 150%).



Fonte: elaborado pela equipe a partir de dados dos Relatórios Anuais da Itaipu

192. Cabe esclarecer que, diferentemente de outras empresas de geração e transmissão do Sistema Integrado Nacional, a Itaipu não sofre fiscalização da Aneel quanto a aspectos econômicos e financeiros, dada a sua singularidade como entidade jurídica binacional. Dessa forma, a instância que detém legitimidade para resguardar eventuais interesses da sociedade brasileira no sentido da otimização da gestão econômico-financeira da Itaipu é o Conselho de Administração.

193. Nesse sentido, a Eletrobras, como detentora de 50% do capital da Itaipu, tem competência para analisar a evolução dos itens que compõem as Despesas de Exploração da Itaipu, zelando pela boa gestão econômico-financeira dos recursos da entidade. Entretanto, como analisado no presente Relatório no tocante aos processos de apresentação da Prestação de Contas da Itaipu à Eletrobras, bem como no que se refere ao relacionamento da holding com sua controlada em conjunto por meio de seus Conselheiros indicados, a Eletrobras limita-se a referendar as Demonstrações Financeiras e Relatório Anual da Itaipu, sem realizar avaliação efetiva da gestão da entidade.

194. Assim, entende-se pertinente ***recomendar*** *à Eletrobras que exija da Itaipu, por meio de seus conselheiros indicados, informações precisas e circunstanciadas sobre o aumento dessas rubricas de despesas de exploração.*

195. Cabe, ainda, ***determinar*** *à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio da Adplan/Projeto Contas, a inclusão de conteúdo específico no relatório de gestão da Eletrobras referente a demonstrativo analítico detalhado dos itens que compõem as Despesas de Exploração da Itaipu Binacional, contendo justificativas circunstanciadas para a evolução destas despesas, a ser apresentado em conjunto com as Demonstrações Financeiras e Relatório Anual, em complementação à demonstração específica denominada "contas de exploração" já constante do Balanço da Entidade.*

E) EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA ELETROBRAS A ITAIPU

Objetivo do processo*:*

196. Conceder e administrar financiamentos da holding à Itaipu para atividades de investimento.

***Atividades**:*

197. Administração dos saldos devedores e serviço da dívida relativos a financiamentos concedidos.

***Unidades organizacionais**:*

198. Departamento de Comercialização de Energia (ECC) e Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC), vinculados à Superintendência de Comercialização da Eletrobras.

Marco regulatório

199. Tratado da Itaipu; Lei 11.480/2007; Lei 3.980-A/1961; Estatuto Social da Eletrobras.

Suporte de TI

200. Sistema SAP/R3

***Descrição do processo**:*

201. Segundo o Tratado da Itaipu, os recursos necessários aos "estudos, construção e operação da central elétrica e das obras e instalações auxiliares" serão supridos pelas Altas Partes Contratantes ou obtidos pela Itaipu por meio de operações de crédito. Historicamente, o governo brasileiro, por meio da Eletrobras, foi responsável por aportar 100% dos recursos captados por meio de financiamentos para a construção da Usina, que representaram 99,63% dos investimentos diretos na Usina.

202. Até que a Usina da Itaipu começasse a operar com capacidade plena (...), os recursos captados junto às instituições financeiras eram significativos e não havia uma contrapartida de geração de receita do empreendimento. Neste período (1974 a 1990), o processo de endividamento da Itaipu foi fortemente influenciado por fatores externos à sua gestão, tais como: 1ª e 2ª crises do petróleo, fim do ciclo de crescimento acelerado da economia brasileira ("milagre econômico"), aumento da dívida externa brasileira e aumento significativo das taxas de juros internacionais. Tudo isso impactou o perfil do endividamento da Itaipu, encarecendo os empréstimos concedidos à entidade binacional.

203. Observa-se na tabela abaixo que a concentração de captação de recursos para fazer frente aos investimentos na Usina ocorreu entre 1978 e 1993.

Histórico do Endividamento da Itaipu entre 1974 e 2006

Ano	*Recursos Captados (US$ 1.000)*	*Ano*	*Recursos Captados (US$ 1.000)*
1974	*5.198*	*1991*	*1.385.600*
1975	*179.532*	*1992*	*1.000*
1976	*241.646*	*1993*	*1.893.000*
1977	*597.746*	*1994*	*82.000*
1978	*1.004.228*	*1995*	*77.844*
1979	*1.234.055*	*1996*	*136.567*
1980	*1.457.317*	*1997*	*482.758*
1981	*1.891.161*	*1998*	*47.983*
1982	*2.012.372*	*1999*	*-*
1983	*1.360.160*	*2000*	*53.255*
1984	*1.739.463*	*2001*	*14.000*
1985	*1.684.682*	*2002*	*74.052*
1986	*1.658.472*	*2003*	*67.976*
1987	*2.047.700*	*2004*	*30.324*
1988	*1.732.700*	*2005*	*22.586*
1989	*1.854.300*	*2006*	*11.982*
1990	*1.839.500*	*Total*	*26.921.328*

Fonte: apresentação do Dir.Geral brasileiro da Itaipu em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 30/06/09 e TC 015.096/2008-3

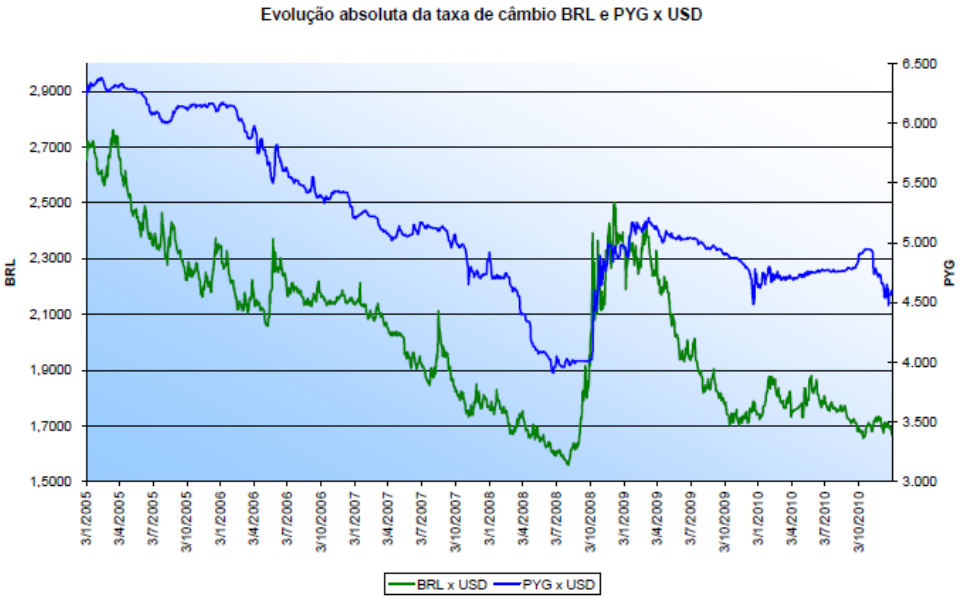
204. Atualmente, a dívida da Itaipu com a Eletrobras está estruturada fundamentalmente em 3 contratos: um referente ao refinanciamento sucessivo dos saldos devedores das operações de crédito relativas à construção da Usina, o ECF-1480/97 e aditivos, no valor de US$ 18,52 bilhões; o ECF-1627/97 e aditivos, referente ao Plano de Conclusão de Obras, no valor de US$ 181,57 milhões; e o ECF-1628/97 e aditivos, referente à instalação das unidades geradoras 9A e 18A, no valor de US$ 211 milhões. Estes financiamentos foram concedidos com recursos ordinários da Eletrobras (RO) e encontram-se em amortização pela Itaipu.

Contrato	Objeto do contrato	Recursos contratados	Saldo a Liberar	Origem dos Recursos	Garantia Apresentada	Status
ECF-1480/97 e aditivos	Refinanciamento dos saldos devedores vencidos e a vencer de toda a dívida de Itaipu	18.526.637.987,24	0,00	RO	República Federativa do Brasil - PGFN	Em amortização
ECF-1627/97 e aditivos	Plano de Conclusão de Obras - PCO	181.577.200,00	0,00	RO	Contrato de Garantia Fidejussória	Em amortização
ECF-1628/97 e aditivos	Instalação de 2 Unidades Geradoras - 9A e 18A	211.116.000,00	0,00	RO	Contrato de Garantia Fidejussória da União	Em amortização

Fonte: Dir. de Administração de Investimentos/Dir. Financeira–Eletrobras, valores em US$ (peça 28)

205. É importante ressaltar que o dólar norte-americano é a moeda na qual está expressa a receita da Itaipu e são contabilizadas suas transações econômico-financeiras. Portanto, a variação negativa das taxas de câmbio do dólar dos Estados Unidos no Brasil e no Paraguai, no período de 2005 a 2010, trouxe como consequência desfavorável para a Entidade a necessidade de maiores montantes em dólares equivalentes para cobrir suas obrigações expressas em reais, guaranis e outras moedas diferentes do dólar. Isso inclui a quase totalidade da despesa de exploração, principalmente, e alguns compromissos da dívida de empréstimos e financiamentos.

206. A seguir, apresenta-se gráfico demonstrando a variação cambial do real e do guarani em relação ao dólar, de 2005 a 2010.



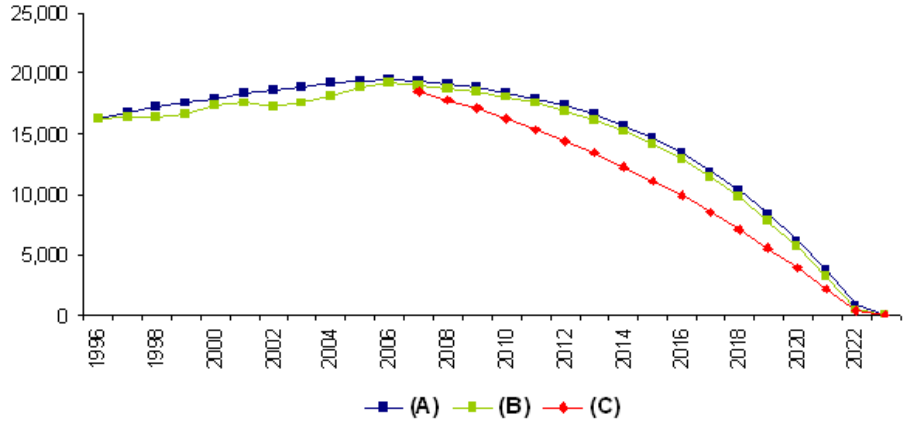
Fonte: Relatório Anual da Itaipu - 2010

207. A seguir, estão considerados os desembolsos projetados para os citados contratos de financiamento até 2023, ano em que cessam os efeitos das disposições do Anexo C do Tratado da Itaipu.

Ano	CT-1480/97 (Contrato Original)	CT-1627/97 (Plano de Conclusão de Obras)	CT-1628/97 (Unidades geradoras 9A e 18A)	Total
2007	1.944.100,0	19.491,2	25.616,2	1.989.207,4
2008	1.911.229,4	20.662,0	43.168,8	1.975.060,2
2009	1.920.769,9	19.936,9	41.653,8	1.982.360,5
2010	1.929.264,7	19.211,7	40.138,8	1.988.615,2
2011	1.932.009,2	18.486,6	38.623,7	1.989.119,6
2012	1.944.424,9	17.761,4	37.108,7	1.999.295,0
2013	1.955.533,6	17.036,3	35.593,7	2.008.163,6
2014	1.964.289,8	16.311,2	34.078,7	2.014.679,7
2015	1.971.608,5	15.586,0	32.563,7	2.019.758,2
2016	1.970.955,0	14.860,9	31.048,7	2.016.864,6
2017	1.970.040,2	14.135,8	29.533,7	2.013.709,7
2018	1.968.602,6	13.410,6	28.018,7	2.010.031,9
2019	1.967.557,1	12.685,5	26.503,6	2.006.746,2
2020	1.966.119,5	11.960,4	24.988,6	2.003.068,5
2021	1.965.074,0	11.235,2	23.473,6	1.999.782,8
2022	1.963.767,1	10.510,1	21.958,6	1.996.235,8
2023	293.367,5	1.681,2	3.512,5	298.561,2

Fonte: apresentação do Diretor-Geral brasileiro da Itaipu em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 30/6/2009

Trajetória da Dívida da Itaipu (US$ milhões)



(A) Saldo devedor projetado na negociação dos contratos (ano 1996);

(B) Saldo devedor efetivamente realizado até maio/2007 e saldo projetado até 2023, considerando a correção pela inflação americana;

(C) Saldo devedor projetado a partir de 2008, sem a incidência da inflação americana (eliminação do fator de reajuste).

Fonte: TC 015.096/2008-3 e apresentação do Diretor-geral brasileiro da Itaipu em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 30/6/2009

208. Verifica-se no gráfico acima que a dívida da Itaipu passaria a cair levemente a partir de 2006, mas, devido à edição da Lei 11.480, de 30/5/2007, que permitiu a renegociação dos créditos da União e da Eletrobrás junto à Itaipu Binacional, o ritmo de redução da dívida passou a ocorrer de forma mais acentuada. Na Lei citada, foi autorizado que a Eletrobrás retirasse o fator anual de reajuste (inflação americana) dos saldos devedores dos contratos de financiamento celebrados com a Itaipu Binacional (art. 1º da Lei).

209. Como, de acordo com esta Lei, a União e a Eletrobrás necessitam assegurar a manutenção de, no mínimo, noventa e quatro por cento do fluxo de recebimento desse encargo para honrar compromissos assumidos, foi autorizado à Eletrobrás incluir, na tarifa da energia adquirida da Itaipu e distribuída às concessionárias brasileiras, uma parcela que compense esta perda de receita (art. 2º, parágrafo único, da Lei). Segundo a Exposição de Motivos da referida Lei, a desoneração desse fator objetiva atender a reiterados pleitos dos representantes paraguaios, amplamente divulgados pela imprensa daquele País, que resultaram na assinatura de um Memorando de Entendimento, em

19/01/2007, nos seguintes termos: "o Governo brasileiro assume o compromisso de tomar todas as medidas necessárias, em caráter de urgência, para suprimir o fator de ajuste dos contratos de financiamento nº ECF-1627/97, ECF-1628/97, ECF-1480/97, celebrados entre Itaipu e Eletrobrás."

210. Essa exposição de motivos acrescenta que a relevância da desoneração está inserida no contexto das relações do Brasil com seus parceiros do Mercosul. O perfil da dívida da Itaipu até 2023, com a retirada do mencionado fator, está sintetizado no demonstrativo fornecido pela Itaipu ao Congresso Nacional:

Perfil da Dívida da Itaipu com a retirada do Fator de Reajuste

(Saldo Devedor em US$ milhões)			
Ano	*Previsão Inicial feita no ano de 1997*	*Realizado de 1997 a 2007 e previsão até 2023 com o fator de reajuste*	*Previsão até 2023 sem o fator de reajuste*
1996	*16.225,0*	*16.225,0*	*-*
1997	*16.705,6*	*16.442,4*	*-*
1998	*17.210,9*	*16.415,8*	*-*
1999	*17.583,8*	*16.660,5*	*-*
2000	*17.957,4*	*17.316,4*	*-*
2001	*18.348,6*	*17.514,7*	*-*
2002	*18.626,7*	*17.199,3*	*-*
2003	*18.902,8*	*17.600,3*	*-*
2004	*19.174,5*	*18.111,7*	*-*
2005	*19.394,0*	*18.895,5*	*-*
2006	*19.414,6*	*19.190,4*	*-*
2007	*19.297,3*	*19.002,5*	*18.505,9*
2008	*19.106,1*	*18.778,0*	*17.809,4*
2009	*18.827,1*	*18.466,6*	*17.056,3*
2010	*18.450,3*	*18.058,7*	*16.243,7*
2011	*17.970,6*	*17.549,7*	*15.373,3*
2012	*17.363,8*	*16.916,0*	*14.430,9*
2013	*16.616,2*	*16.144,6*	*13.412,9*
2014	*15.713,9*	*15.222,4*	*12.316,2*
2015	*14.640,7*	*14.134,0*	*11.136,7*
2016	*13.387,8*	*12.871,2*	*9.876,7*
2017	*11.935,5*	*11.415,6*	*8.530,8*
2018	*10.262,2*	*9.746,7*	*7.093,3*
2019	*8.343,2*	*7.841,0*	*5.557,3*
2020	*6.152,0*	*5.673,7*	*3.916,1*
2021	*3.652,3*	*3.216,3*	*2.161,9*
2022	*816,9*	*471,8*	*308,8*
2023	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Fonte: Diretor-Geral da Itaipu quando da Audiência Publica realizada na Câmara dos Deputados.

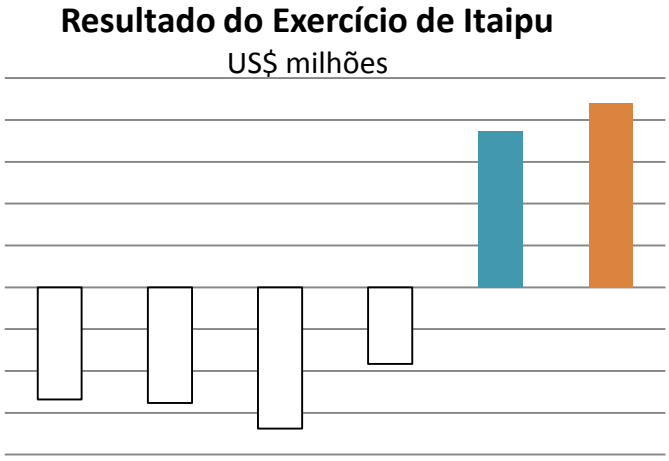
211. Pelo que se observa dos Relatórios Anuais da Itaipu nos anos anteriores a 2007 (disponíveis no sítio www.itaipu.gov.br), o fator de ajuste do dólar dos contratos de financiamento da Itaipu com a Eletrobras constituíam elemento de desequilíbrio dos resultados dos exercícios:

A Conta de Resultados apresentou em 31 de dezembro de 2003 um saldo negativo de US$ 536,2 milhões (...), originado principalmente pela já citada aplicação do fator de ajuste aos saldos devedores dos contratos de empréstimos e financiamentos com a ELETROBRÁS e o Tesouro Nacional Brasileiro. (Relatório Anual da Itaipu – 2003)

212. No Relatório Anual de 2007, Itaipu assim consignou os efeitos da retirada do fator de ajuste da inflação americana sobre a dívida da entidade, por força da Lei 11.480/2007:

Já em relação ao fator de ajuste que vinha sendo aplicado anualmente, ao final de cada exercício, sobre os saldos devedores dos contratos de financiamento da Itaipu com a Eletrobrás, cabe destacar a negociação mantida entre os governos brasileiro e paraguaio que resultou na formalização de aditamentos contratuais que suspenderam definitivamente a aplicação da correção vinculada à inflação norte-americana sobre os saldos devedores, medida efetivada a partir de dezembro de 2007.

213. Abaixo, apresentam-se os saldos da conta de Resultados do Exercício da entidade, de 2003 a 2008, que demonstram o impacto negativo do fator de ajuste dos saldos devedores dos financiamentos até 2006, e o impacto positivo da retirada deste fator de ajuste, no resultado financeiro da Itaipu a partir de 2007:



Fonte: Relatórios Anuais da Itaipu 2003 a 2008

214. O TC 015.096/2008-3, ao abordar a questão da retirada do fator de ajuste da inflação americana sobre os contratos de financiamento da Itaipu, por ocasião da Lei 11.480/2007, aduz que haverá um significativo impacto na dívida oriunda desses empréstimos, devendo ser reduzida em US$ 8,3 bilhões até 2022. No entanto, o ônus desta correção monetária, antes suportada pelos dois países, passou a recair apenas sobre o Brasil, mais especificamente sobre os consumidores de energia, que passam a arcar com um benefício concedido ao Paraguai da ordem de US$ 4,15 bilhões (montante projetado até 2022).

215. A Eletrobras ainda é responsável por outras linhas de financiamento concedidas a Itaipu, que atualmente possuem saldos a liberar, porém de menor materialidade, como o Projeto "Carapã Ypoti – Microbacias", a aquisição de dois transformadores reserva para as Unidades 9ª e 18ª, e recursos para o Programa de Investimentos Complementares da Itaipu – PIC.

Contrato	Valor Contratado	Saldo a Liberar	Objeto do contrato	Origem dos Recursos	Garantia Apresentada	Status
ECF-2607/06	6.303.673,00	2.550.146,96	Projeto Carapã Ypoti - Microbacias	RO	Receita Própria	Em execução
ECF-2608/06	8.004.211,77	1.989.348,15	Aquisição e Instalação de 2 trafos reserva para Unidades 9A e 18A	RO	Receita Própria	Em execução
ECF-2686/08	22.342.800,00	8.034.211,69	Programa de Investimentos Complementares - PIC	RO	Receita Própria	Em execução

Fonte: Dir. de Administração de Investimentos/Dir. Financeira–Eletrobras, valores em US$ (peça 28)

216. Em 2010, segundo Relatório Anual da Itaipu, foram liberados pela Eletrobras recursos financeiros no montante total de US$ 16,9 milhões, conforme detalhado no quadro a seguir.

Recursos liberados – ELB/Itaipu - 2010

Credor	*Contrato*	*Objeto*	*US$ milhões*
Eletrobras	*ECF-1627/1997*	*Plano de Conclusão de Obras*	*6,2*
Eletrobras	*ECF-2608/2006*	*Transformadores Reservas 9A e 18A*	*5,0*

Eletrobr as	*ECF-2686/2008*	*Programa de Investimentos Complementares*		*5,7*
Total				*16,9*

Fonte: Relatório Anual da Itaipu – 2010

217. PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE

218. O principal risco relativo aos processos de financiamento concedidos pela Eletrobras a Itaipu refere-se à possibilidade de exposição a variações cambiais, tendo em vista que as dívidas foram contraídas em dólares norte-americanos. Como abordado nos itens anteriores, a excessiva valorização cambial das moedas nacionais (real e guarani) em detrimento do dólar revela-se fator de potencial desequilíbrio do fluxo financeiro da Itaipu, dentro do exercício, na medida em que as estimativas cambiais feitas para elaboração de seu orçamento e para fixação do Custo do Serviço de Eletricidade da entidade podem sofrer variações significativas.

219. Por outro lado, do ponto de vista da Eletrobras, a existência de significativos créditos a receber em dólar expõe a holding a riscos financeiros derivados da flutuação cambial, conforme destacado nas Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras da Eletrobras (peça 10, p. 194):

A Eletrobras apresenta exposição a riscos financeiros que causam volatilidade em suas demonstrações contábeis bem como em seu fluxo de caixa. A companhia apresenta relevante descasamento entre ativos e passivos indexados à moeda estrangeira, em especial ao dólar norte americano, proveniente principalmente dos contratos de financiamento com Itaipu binacional (Nota 43 – Instrumentos Financeiros e Gestão de Riscos)

220. Entende-se que a Eletrobras tem buscado refletir em seus Demonstrativos Financeiros projeções de risco cambial e compensá-las com a definição de Políticas de hedge Financeiro. Abaixo, reproduz-se trecho das Notas Explicativas da Eletrobras em que se realiza uma análise de sensibilidade do ativo financeiro decorrente da comercialização da energia elétrica da Itaipu, estabelecendo diferentes cenários em que há valorização cambial (25% a 50%) e desvalorização cambial (25% a 50%).

Depreciação de Índices do Direito de Comercialização da Energia de Itaipu:

Moeda (Risco)	Saldo US$	Saldo R$	Provável 2011	Cenário I (-25%)	Cenário II (-50%)	Cenário I (-25%)	Cenário II (-50%)
Dólar(R$/US$)	1,146,919	1.910.996	1,75	1,3125	0,8750	1.505.331	1.003.554

Apreciação de Índices do Direito de Comercialização da Energia de Itaipu:

Moeda (Risco)	Saldo US$	Saldo R$	Provável 2011	Cenário I (+25%)	Cenário II (+50%)	Cenário I (+25%)	Cenário II (+50%)
Dólar(R$/US$)	1,146,919	1.910.996	1,75	2,1875	2,6250	2.508.885	3.010.662

221. De acordo com a Eletrobras, as análises de sensibilidade foram elaboradas como estabelece a Instrução CVM 475/2008, tendo como objetivo mensurar o impacto das mudanças nas variáveis de mercado sobre cada instrumento financeiro da Companhia, baseadas em avaliações de cenários macroeconômicos.

222. Com relação às medidas de proteção destes ativos financeiros, de acordo com as informações constantes das Demonstrações Financeiras da Eletrobras (Nota Explicativa 43, peça 10, p. 194), a holding aprovou uma Política de hedge Financeiro para diminuir os riscos dessa exposição cambial, incluindo a criação de um Comitê e de uma escala de prioridades para estas operações, conforme se observa a seguir.

Neste contexto foi aprovada a Política de hedge Financeiro da Eletrobras. O objetivo da atual política é perseguir a mitigação da exposição às variáveis de mercado que impactem ativos e passivos da Companhia e de suas controladas, reduzindo assim os efeitos de flutuações indesejáveis destas variáveis em suas Demonstrações Contábeis.

Com isso, a referida política visa que os resultados da Companhia reflitam fielmente o seu real desempenho operacional e que o seu fluxo de caixa projetado apresente menor volatilidade.

Junto com a política foi aprovada a criação do Comitê de hedge Financeiro no âmbito da Diretoria Financeira, que tem como função principal definir as estratégias e os instrumentos de hedge a serem apresentados à Diretoria Executiva da Eletrobras.

Levando-se em conta as diferentes formas de se realizar o hedge dos descasamentos apresentados pela empresa, a política aprovada elenca uma escala de prioridades. Primeiramente estaria a solução estrutural, e, apenas nos casos residuais, seriam adotadas operações com instrumentos financeiros derivativos.

As operações com derivativos financeiros apenas serão realizadas com o intuito exclusivo de proteger ativos e passivos indexados da Companhia e de suas controladas que apresentem algum descasamento, não podendo caracterizar alavancagem financeira ou operação de concessão de crédito a terceiros.

223. O risco de não-pagamento do principal e dos encargos da dívida não se mostra efetivamente aplicável devido à situação sui generis da Itaipu, que tem sua Receita, por força do Tratado, definida em função de seus custos, incluídos nestes os valores necessários ao pagamento da amortização e dos encargos financeiros dos empréstimos recebidos (item III.3 do Anexo C do Tratado).

224. Dessa forma, deixa-se de propor ações específicas de controle quanto ao processo em questão, uma vez que o acompanhamento do risco apontado pode ser realizado por ocasião da análise da prestação de contas anuais da Eletrobras, considerando as providências já adotadas, e ainda, a presença de informações relevantes sobre o assunto no corpo das Demonstrações Financeiras da entidade.

F) OUTROS RELACIONAMENTOS

225. Nesta seção, são descritos dois processos de relacionamento entre a Eletrobras e a Itaipu, considerados menos relevantes no contexto geral dos processos abordados no presente levantamento. Com relação a estes dois processos, por limitações de escopo e de relevância, não foram apontados riscos correspondentes e não foram propostas possíveis ações de controle, sem prejuízo de o Tribunal incluir estes processos em futuras ações de levantamento para aprofundamento.

F.1) ALIENAÇÃO DE PATRIMÔNIO

226. Nas situações de alienação de patrimônio e reavaliação de ativo e passivo da Itaipu, bem como na necessidade de contrair obrigações e empréstimos, faz-se necessário o parecer prévio da Eletrobras, previsto nos artigos 9º, alínea d e e, do anexo A do Tratado da Itaipu e art. 19, alíneas f e g, c/c artigo 74 do Regimento Interno da Itaipu.

227. Assim, de acordo com o disposto na Resolução da Diretoria Executiva da Eletrobras, Resolução 508/2001, de 7/11/2001, cabe à Diretoria Executiva da Itaipu Binacional submeter ao prévio parecer da Eletrobrás as alienações de bens da Itaipu Binacional, com valor superior a US$ 100.000,00.

228. O Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu encaminha correspondência à Presidência da Eletrobras, solicitando o prévio parecer da empresa sobre a proposta de alienação em questão (peça 24, p. 17). Juntamente com a solicitação seguem os seguintes documentos: Resolução da Diretoria Executiva da Itaipu Binacional; Relatório da Comissão Permanente de Avaliação da Itaipu, com valor de avaliação do bem em questão; Parecer Jurídico da Itaipu Binacional, quanto à pertinência e à legalidade da alienação (peça 24, p. 18-26).

229. Em seguida, o Gabinete da Presidência da Eletrobras envia a solicitação da Itaipu para o Gabinete da Diretoria de Geração, o qual toma as seguintes providências: analisa previamente o pleito e remete a correspondência da Itaipu para o Departamento Jurídico da Eletrobras, para análise e parecer.

230. Não havendo óbices jurídicos, a Diretoria de Geração emite Relatório à Diretoria Executiva da Eletrobras, com respectiva minuta de resolução, e submete a autorização para a alienação pretendida à apreciação da Diretoria Coligada. De posse da Resolução de Diretoria Executiva, o Gabinete da Presidência da holding adota as medidas necessárias ao cumprimento da referida resolução (peça 24, p. 6-15).

231. Nos casos em que a alienação envolve valores inferiores ao limite de US$ 100 mil, o parecer prévio é dispensado, estando condicionado ao posterior encaminhamento, à Eletrobrás, da Resolução da Diretoria Executiva da Itaipu Binacional, acompanhada dos pareceres técnicos e jurídicos das alienações.

F.2) OBTENÇÃO DE GARANTIAS PARA OPERAÇÕES DE CRÉDITO

232. Conforme o art. 26 do Regimento Interno da Itaipu, compete ao Conselho de Administração da Itaipu autorizar as gestões para a obtenção das garantias para operações de crédito. Por sua vez, o Tratado da Itaipu em seu art. X estabelece que as altas partes contratantes, conjunta ou separadamente, direta ou indiretamente, na forma que acordarem, darão à Itaipu, por solicitação desta, garantia para as operações de crédito que realizar.

233. A participação da Eletrobras na decisão sobre a obtenção de garantias para operações de crédito se dá através do Conselho de Administração da Itaipu, no qual a Eletrobras possui dois representantes.

234. Especificamente, nos contratos de financiamento concedidos pela Eletrobras à Itaipu, as garantias exigidas são os recebíveis da binacional.

4. CONCLUSÃO

235. O presente levantamento proporcionou a consolidação de informações e conhecimentos sobre os relacionamentos existentes entre a empresa Itaipu Binacional e sua controladora em conjunto, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobras. Os relacionamentos identificados foram descritos na forma de processos, com destaque para: a) apresentação e consolidação das demonstrações contábeis e Relatório Anual da Itaipu; b) relacionamento entre conselheiros indicados pela Eletrobras para atuação na Itaipu; c) operação técnica conjunta da Usina; d) comercialização de energia da Itaipu; e e) empréstimos concedidos pela Eletrobras à Itaipu.

236. Em consonância com a metodologia de levantamento preconizada pelo Tribunal na Portaria Segecex 15/2011, foram apontadas áreas de riscos nos respectivos processos, bem como possíveis ações de controle a serem adotadas pelo TCU, além de recomendações à Eletrobras e outras entidades envolvidas.

237. Em relação à apresentação do Relatório Anual e Demonstrações Financeiras da Itaipu à Eletrobras, verificou-se a ausência de uma análise efetiva dessas informações que possibilite à holding contribuir com a gestão da Itaipu Binacional, e assim fazer uso de sua prerrogativa de controladora em conjunto, conforme previsto no artigo 24, §1º, do anexo A do Tratado da Itaipu e no artigo 83 do Regimento Interno da Itaipu Binacional.

238. No tocante ao relacionamento entre os conselheiros de administração e membros da Diretoria da Itaipu com a Eletrobras, constatou-se que estes são efetivamente indicados de forma direta pelo Governo Federal e que a holding não exerce a prerrogativa prevista no artigo 8º do Anexo A do Tratado da Itaipu e artigo 13 do Regimento Interno da Itaipu. Ademais, não existe um fluxo definido para subsidiar de orientações ou suporte técnico as decisões tomadas pelos conselheiros no Conselho de Administração da Itaipu, o que pode prejudicar a defesa dos interesses da controladora em conjunto e a eficiência dos instrumentos de governança corporativa da Eletrobras.

239. No que tange à Comercialização de Energia da Itaipu, foram verificados riscos concernentes a deficiências no controle financeiro e contabilização da Conta de Comercialização de Energia apontadas pela Aneel em trabalhos de fiscalização nos anos de 2007 e 2009. Foi também apontado risco decorrente da ausência de instrumento contratual de longo prazo entre Itaipu e Eletrobras para aquisição de energia. Foram verificados ainda aspectos de risco relacionados a alterações das bases financeiras do Tratado mediante troca de notas reversais e à evolução acentuada da rubrica "despesas de exploração".

240. Por último, foram analisados os fatores de risco inerentes aos financiamentos concedidos pela Eletrobras a Itaipu Binacional, especialmente no que tange à exposição a flutuações de natureza cambial e seus reflexos nas Demonstrações Financeiras da Eletrobras.

241. De acordo com o artigo 2º da Portaria-Segecex 15, de 9/5/2011, os processos que consolidam as informações decorrentes de levantamentos previstos no artigo 238 do Regimento Interno serão considerados sigilosos, nos termos do artigo 6º, inciso VII, da Resolução-TCU 229/2009. Tal sigilo decorre, por um lado, do fato de que uma das finalidades do levantamento de auditoria é a indicação de propostas de fiscalizações específicas, e de outro, da própria natureza confidencial da documentação eventualmente fornecida pela unidade jurisdicionada ao Tribunal.

242. Considerando que os documentos coletados no presente levantamento são predominantemente de caráter público, sendo inclusive divulgados nos sítios na Internet da Eletrobras, Itaipu e Aneel; considerando que as propostas de fiscalização apontadas no relatório, por si só, não justificam a manutenção do caráter sigiloso do processo, uma vez que as fiscalizações e os acompanhamentos propostos não se beneficiariam com a manutenção de sigilo destes autos; e considerando que a proposta de encaminhamento dos autos formula, com base nas análises realizadas no relatório, diversas determinações e recomendações que, para serem adequadamente implementadas, deverão ser de conhecimento das entidades destinatárias dessas medidas, entende-se pertinente propor, com base no parágrafo único do artigo 6º da Resolução-TCU 229/2009, que ***seja retirado o caráter de sigilo*** *do processo. Como consequência, as propostas de fiscalização constam do corpo do relatório e não em anexo sigiloso, conforme preferencialmente a Portaria-Segecex 15/2011 indica.*

243. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destaca-se a diversa gama de informações e de conhecimentos gerados sobre relacionamentos regulatórios, comerciais e institucionais entre a Eletrobras e Itaipu Binacional, que têm o potencial de contribuir para as futuras ações de controle externo do TCU, além das possíveis ações de aperfeiçoamento decorrentes das determinações e recomendações a serem formuladas.

244. Tendo em vista que o presente levantamento cumpriu seu objetivo de identificar eventos de risco nos relacionamentos entre a Eletrobras e Itaipu Binacional, propõe-se encaminhar cópia do Relatório de Levantamento para a SEGECEX com o fito de subsidiar o planejamento das ações de fiscalização do TCU, conforme Resolução TCU 185/2005.

245. Por fim, para cumprir o objetivo originário do presente trabalho de levantamento, no sentido de subsidiar levantamento de auditoria de caráter mais amplo sobre a empresa Itaipu Binacional, sob coordenação e responsabilidade da Adplan, cumpre apensar os presentes autos ao TC 008.994/2011-0.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

246. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

I) ***recomendar*** *à Eletrobras que:*

a) produza relatório com análise efetiva do Relatório Anual, do Balanço Geral e da Demonstração da Conta de Resultados de exercício anterior, com o objetivo de contribuir com a gestão da Itaipu Binacional, fazendo uso de sua prerrogativa de controladora em conjunto, conforme previsto no artigo 24, §1º, do anexo A do Tratado da Itaipu e no artigo 83 do Regimento Interno da Itaipu Binacional (item 79);

b) aperfeiçoe os mecanismos de governança corporativa e o relacionamento com os conselheiros indicados junto ao Conselho de Administração da Itaipu Binacional, criando fluxos definidos de informações quanto a eventuais solicitações de suporte para decisões e orientações para voto de matérias de interesse da Eletrobras no Conselho de Administração da Itaipu, mantendo registros de documentos técnicos e de matérias deliberativas relevantes da Itaipu no setor competente na holding (item 108);

c) implemente controles financeiros adequados na gestão da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu por meio de um sistema informatizado que mantenha a integridade dos dados financeiros e contábeis e minimize o risco de erros e perdas de arquivos (item 179);

d) exija da Itaipu, por meio de seus conselheiros indicados, informações precisas e circunstanciadas sobre o aumento das rubricas de despesas de exploração (item 194);

e) que encontre mecanismos, em conjunto com o Ministério das Minas e Energia e Presidência da República, para que a indicação de membros para o Conselho de Administração e Diretoria Executiva da Itaipu Binacional, prevista nos termos do artigo 8º e 12º do Anexo A do Tratado, seja formalizada pela Eletrobras em documento próprio, a fim de que a holding exerça a prerrogativa constante do Tratado (item 107);

II) ***recomendar*** *à Eletrobras, ao Ministério das Minas e Energia e ao Ministério das Relações Exteriores que adotem todas as providências necessárias para estabelecer contrato de longo prazo para aquisição de energia entre a Itaipu e Eletrobras, de modo a dotar o relacionamento entre ambas da necessária segurança jurídica e previsibilidade comercial (item 182);*

III) ***determinar*** *à Eletrobras, ao Ministério das Minas e Energia e ao Ministério das Relações Exteriores que informem a este Tribunal, no prazo 120 dias, as medidas porventura adotadas em virtude das recomendações contidas nos itens I a II acima;*

IV) ***determinar*** *à Secretaria-Geral de Controle Externo, por meio da Adplan/Projeto Contas, a inclusão de conteúdos específicos sobre Itaipu Binacional no relatório de gestão da Eletrobras, conforme proposta acostada no anexo 1 desta instrução, incluindo demonstrativo analítico detalhado dos itens que compõem as Despesas de Exploração da Itaipu Binacional, contendo justificativas circunstanciadas para a evolução destas despesas, a ser apresentado em conjunto com as Demonstrações Financeiras e Relatório Anual, em complementação à demonstração específica denominada "contas de exploração" já constante do Balanço da Entidade; (itens 80 e 195)*

V) ***recomendar*** *à 9ª Secretaria de Controle Externo que inclua oportunamente em seus Planos de Fiscalização a serem submetidos à Segecex, as ações de fiscalização nas áreas de risco identificadas no presente levantamento (itens 179 e 187);*

VI) ***determinar*** *à 9ª Secretaria de Controle Externo que, nos termos do artigo 243 do Regimento Interno do TCU, promova o monitoramento do cumprimento das recomendações contidas nos itens I a II acima, porventura adotadas;*

VI) ***determinar*** *o apensamento dos presentes autos ao TC 008.994/2011-0;*

VII) ***encaminhar*** *cópias da decisão que vier a ser proferida nos autos e do presente relatório de levantamento à Eletrobras, Itaipu Binacional, Ministério de Minas e Energia e Ministério das Relações Exteriores;*

VIII) ***retirar*** *o sigilo do presente processo, com base no parágrafo único do artigo 6º da Resolução-TCU 229/2009 (item 242);*

2. *IX)* ***arquivar*** *os autos, com fundamento no artigo 40, inciso V, da Resolução-TCU 191/2006.*

É o Relatório.

VOTO

O presente levantamento de auditoria teve sua realização aprovada pelo Tribunal na Sessão Reservada do Plenário de 28/4/2010, com o objetivo de colher informações atualizadas sobre os relacionamentos existentes entre a Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras – e sua controlada Itaipu Binacional, nos precisos termos do art. 238, inciso I, do Regimento Interno desta Casa.

2. Este não é o primeiro trabalho de fiscalização desta Corte de Contas enfocando o relacionamento da Eletrobras com a Itaipu Binacional. Em meados da década de 1990, foi realizada uma auditoria na Eletrobras para verificação e avaliação dos controles exercidos pela *holding* brasileira

sobre Itaipu. A matéria foi apreciada no TC 015.898/1995-4, culminando com a Decisão 124/1997-Plenário, que, entre outras deliberações, determinou à Eletrobras que adotasse:

... as providências necessárias com vistas a **tornar efetivo e sistemático o seu controle sobre a ITAIPU Binacional**, observadas as normas legais e regulamentares pertinentes, em especial o Tratado Brasil/Paraguai de constituição da mencionada entidade;

3. Tal determinação foi motivada, à época, pela "comprovação de que os controles" da *holding* sobre a gestão de Itaipu tinham "caráter informal e descontinuado".

4. Não obstante os aperfeiçoamentos havidos desde então nos mecanismos de controle exercidos pela Eletrobras sobre a Itaipu Binacional, os fatores de risco e as oportunidades de melhoria apurados neste levantamento, quando sopesados em conjunto, sinalizam que, passados 15 anos daquela determinação, o referido controle ainda carece de maior efetividade.

5. Passo a comentar as principais informações exaradas no Relatório, manifestando, desde já, minha aprovação à proposta de encaminhamento feita pela unidade técnica, à qual aduzo apenas ajustes de forma.

6. Como visto no Relatório, o levantamento sob exame insere-se em um escopo mais amplo, definido no TC 012.446/2011-4, em que foi autorizada a realização de outro levantamento de auditoria, com enfoque na empresa Itaipu Binacional, no qual foram definidas as seguintes áreas temáticas:

1 – Planejamento e Organização;
2 – Programação e Controles Internos;
3 – Relacionamentos Externos;
4 – Gestão de Recursos Humanos;
5 – Gestão Financeira e Contábil;
6 – Gestão Patrimonial e Contratos;
7 – Responsabilidade Social e Ambiental.

7. O trabalho ora apreciado refere-se ao tema "Relacionamentos Externos", no qual foram eleitas as seguintes questões de auditoria:

a) quais são os tipos de relacionamentos existentes entre Itaipu e Eletrobras e quais os normativos internos e externos associados a esses relacionamentos?

b) como se dá a prestação de contas de Itaipu junto à holding?

8. Essas duas questões foram desdobradas nos seguintes tópicos que estruturam o relatório:

a) apresentação de relatório anual, balanço, balancetes e demonstrações financeiras da Itaipu à Eletrobras, incluindo a consolidação das demonstrações contábeis;

b) relacionamento dos conselheiros de administração e membros da diretoria executiva da Itaipu com a Eletrobras;

c) participação da Eletrobras na operação técnica integrada da Itaipu;

d) comercialização da energia da Itaipu, incluindo:

d1) definição da tarifa de repasse de potência da Itaipu;

d.2) compra de energia da Itaipu;

d.3) venda/repasse da energia da Itaipu às distribuidoras;

e) financiamentos da Eletrobras à Itaipu;

f) outros relacionamentos:

f.1) alienação de patrimônio e reavaliação de ativos e passivos da Itaipu;

f.2) obtenção de garantias para operações de crédito.

9. As informações colhidas pela equipe técnica da 9ª Secex fornecem uma visão panorâmica dos principais aspectos pertinentes às relações existentes entre as duas empresas. Conquanto reconheça importância em todos os fatos registrados no presente levantamento, atenho-me, por dever de concisão, aos fatores de risco e às boas práticas identificados pela unidade técnica.

TÓPICO A: APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO ANUAL, BALANÇO, BALANCETES E

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DA ITAIPU À ELETROBRAS E CONSOLIDAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Boa prática: ADEQUAÇÃO DE ITAIPU BINACIONAL E DA ELETROBRAS ÀS NORMAS DE AUDITORIA INDEPENDENTE PREVISTAS NA NBC TA 600[5]

10. A norma de auditoria NBC TA 600, aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade em 2009, foi implementada em 2010, visando a harmonizar as regras brasileiras com normas internacionais de auditoria independente (*International Standards on Auditing* – ISA, elaboradas pelo *International Federation of Accountants* – IFAC).

11. Segundo a referida norma contábil, o auditor independente do grupo econômico que consolida as informações das controladas ou coligadas deve " obter evidência de auditoria apropriada e suficiente a respeito das informações contábeis dos componentes e do processo de consolidação para expressar uma opinião sobre se as demonstrações contábeis do grupo foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável" (§67 do Relatório).

12. Portanto, com o advento da NBC TA 600, surgiu a obrigação de os auditores da Eletrobras revisarem efetivamente os papéis de trabalho dos auditores independentes de Itaipu, incluindo a realização de procedimentos e testes de auditoria. Nesse sentido, registra-se que a holding realizou gestões junto a sua controlada, para que esta franqueasse o acesso dos auditores a sua documentação (peça 11, p. 6-7).

Boa prática: COORDENAÇÃO, PELA AUDITORIA INTERNA DA ELETRORAS, DE AÇÕES INTEGRADAS PARA APERFEIÇOAR AS AUDITORIAS INTERNAS DAS INTEGRANTES DA HOLDING, INCLUINDO ITAIPU.

13. É informado que auditoria interna da Eletrobras tem coordenado ações integradas, visando a aperfeiçoar as auditorias internas das empresas integrantes da holding, incluindo Itaipu Binacional. Essas ações incluem: a) reuniões bimestrais com gerentes de auditoria das empresas do sistema para discussão de metodologias, normas e procedimentos adotados, com vistas a aperfeiçoamento e uniformização; b) desenvolvimento do Manual de Auditoria e do Código do Auditor, em andamento; c) promoção de cursos (Auditoria Básico e Intermediário) para o corpo de auditores das empresas do Sistema.

Fator de risco: AUSÊNCIA DE ANÁLISE EFETIVA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E RELATÓRIO ANUAL DA ITAIPU

14. Não obstante as boas práticas acima indicadas, a equipe de levantamento apurou que a análise da Eletrobras sobre o relatório anual, o balanço geral e a demonstração da conta de resultados de Itaipu ainda possui natureza predominantemente homologatória, ou seja, "de mera aprovação formal dos documentos".

15. Registra-se também que "a Eletrobras não exerce plenamente sua prerrogativa de solicitar informações específicas à Itaipu, por ocasião da apresentação de seu Relatório Anual e Demonstrações Financeiras." Segundo informação da própria auditoria interna da holding, "não são realizados trabalhos de auditoria, pela Eletrobras, em Itaipu" (peça 12, p. 1, e §73 do Relatório).

16. Dessa forma, a 9ª Secex propõe, acertadamente, as seguintes medidas:

a) recomendação à Eletrobras para "que produza relatório com análise efetiva do Relatório Anual, do Balanço Geral e da Demonstração da Conta de Resultados de exercício anterior, com o objetivo de contribuir com a gestão da Itaipu Binacional, fazendo uso de sua prerrogativa de controladora em conjunto, conforme previsto no artigo 24, §1º, do anexo A do Tratado da Itaipu e no artigo 83 do Regimento Interno da Itaipu Binacional";

---

[5] Norma Brasileira de Contabilidade aprovada mediante a Resolução CFC 1.228/2009, do Conselho Federal de Contabilidade, versando sobre "Considerações Especiais - Auditorias de Demonstrações Contábeis de Grupos, Incluindo o Trabalho dos Auditores dos Componentes"

b) determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para a inclusão de conteúdos específicos sobre Itaipu Binacional no relatório de gestão da Eletrobras, conforme proposta acostada no anexo 1 desta instrução.

TÓPICO B: RELACIONAMENTO DOS CONSELHEIROS DE ADMINISTRAÇÃO E MEMBROS DA DIRETORIA EXECUTIVA DA ITAIPU COM A ELETROBRAS

Boa prática: ELABORAÇÃO DO MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO CONSELHEIRO REPRESENTANTE DA ELETROBRAS

17. A Eletrobras elaborou o Manual de Orientação do Conselheiro Representante da Eletrobras (peça 27), propiciando uma atuação padronizada dos seus representantes. Nele são apresentadas informações sobre princípios e instrumentos básicos de atuação, composição, atribuições, competências, atuação, pressupostos, deveres e obrigações, relacionamento do Conselho de Administração e demais obrigações dos conselheiros (§ 91 do Relatório).

Fator de risco: NÃO EXERCÍCIO DO DIREITO DE INDICAÇÃO DA ELETROBRAS PARA O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO E DIRETORIA EXECUTIVA DA ITAIPU BINACIONAL E AUSÊNCIA DE FLUXO DEFINIDO DE INFORMAÇÕES ENTRE CONSELHEIROS DE ADMINISTRAÇÃO DA ITAIPU E ELETROBRAS

18. Embora o artigo 8º do anexo A do Tratado da Itaipu (estatuto da empresa) e o artigo 13 do Regimento Interno da Itaipu prevejam a indicação, pela Eletrobras, de dois membros para integrar o Conselho de Administração da Binacional, os representantes da holding são indicados e nomeados diretamente pelo Governo. Segundo a equipe de fiscalização, não se obteve durante o levantamento realizado nenhuma evidência documental de que a empresa realiza a indicação formal dos dois conselheiros, consoante previsto no anexo A do Tratado e do Regimento Interno da Itaipu Binacional.

19. Segundo o art. 8º do Estatuto de Itaipu (anexo A do tratado constitutivo), seu Conselho de Administração compõe-se de doze membros nomeados da seguinte forma: seis pelo Governo brasileiro, sendo um indicado pelo Ministério das Relações Exteriores e dois pela Eletrobras, e seis pelo Governo paraguaio, dos quais um é indicado pelo Ministério de Relações Exteriores [daquele país] e dois pela Ande (*Administración Nacional de Eletricidad* do Paraguai).

20. O relatório de levantamento pontua, também, a inexistência de "um fluxo definido para o repasse de informações, orientações de voto ou suporte técnico entre esses conselheiros e a Eletrobras, o que pode prejudicar a defesa dos interesses da Controladora nas decisões a serem tomadas pelo Conselho de Administração da Itaipu" (§ 104). Também neste ponto, a Eletrobras não forneceu à equipe de auditoria documentos que exemplificassem o repasse de informações, orientações de voto ou de suporte técnico aos conselheiros. Daí a conclusão da equipe técnica.

21. Em vista desses achados, a 9ª Secex propõe as seguintes recomendações à Eletrobras:

a) "encontre mecanismos, em conjunto com o Ministério das Minas e Energia e Presidência da República, para que a indicação de membros para o Conselho de Administração e Diretoria Executiva da Itaipu Binacional, prevista nos termos do artigo 8º e 12º do Anexo A do Tratado, seja formalizada pela Eletrobras em documento próprio, a fim de que a holding exerça a prerrogativa constante do Tratado";

b) "aperfeiçoe os mecanismos de governança corporativa e o relacionamento com os conselheiros indicados junto ao Conselho de Administração da Itaipu Binacional, criando fluxos definidos de informações quanto a eventuais solicitações de suporte para decisões e orientações para voto de matérias de interesse da Eletrobras no Conselho de Administração da Itaipu, mantendo registros de documentos técnicos e de matérias deliberativas relevantes de Itaipu no setor competente na *holding*".

22. Embora concorde com o teor principal de ambas as recomendações, acolho-as com ajustes de forma, de modo a conferir maior clareza e concisão aos respectivos textos.

23. Especificamente sobre a primeira recomendação, aduzo que a necessidade de indicação formal de dois conselheiros, pela Eletrobras, constitui exigência do Estatuto de Itaipu. Caso a indicação de todos os conselheiros brasileiros fosse incumbida diretamente à Presidência da República, não seria necessário explicitar, no mesmo estatuto, que, dos seis representantes nomeados pelo

"Governo brasileiro", dois seriam "indicados" pela Eletrobras. Portanto, a recomendação descrita na letra "a", retro, tem motivação no princípio da legalidade.

TÓPICO C: PARTICIPAÇÃO DA ELETROBRAS NA OPERAÇÃO TÉCNICA INTEGRADA DA ITAIPU

Boa prática: CRIAÇÃO DE MEIOS PARA FORNECIMENTO DE SUBSÍDIOS TÉCNICOS AO REPRESENTANTE DA ELETROBRAS NOS COMITÊS TÉCNICOS DA UHE DE ITAIPU.

24. Segundo informado no relatório da 9ª Secex, a operação técnica da Usina Hidrelétrica de Itaipu conta com a participação da Eletrobras (e da ANDE), por meio de representantes nos seguintes órgãos: Comissão Mista de Operação (CMO), Comitê de Administração e Operação dos Contratos de Compra e Venda dos Serviços de Eletricidade da Itaipu (CADOP) e Comissão de Estudos de Critérios de Contabilização dos Suprimentos da Itaipu (CECOI). Esses órgãos estabelecem "critérios técnico-operativos e comerciais para a operação e produção de energia da Usina de forma interconectada aos Sistemas Elétricos do Brasil e do Paraguai, com base no Tratado da Itaipu" (§§ 114 e 119 do Relatório).

25. Para subsidiar a atuação de seu representante nos referidos comitês técnicos, a Eletrobras, em seu Manual de Organização, incumbe ao Departamento de Comercialização de Energia (ECC) e à Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC), ambos vinculados à Superintendência de Comercialização, a responsabilidade de subsidiar a participação da *holding* naqueles órgãos, bem como de representar a Empresa junto ao Operador Nacional do Sistema – ONS (§ 122 do Relatório).

Fator de risco: NECESSIDADE DE CONHECIMENTOS TÉCNICOS POR PARTE DO REPRESENTANTE DA ELETROBRAS NOS COMITÊS TÉCNICOS DE GESTÃO OPERACIONAL DA UHE DE ITAIPU.

26. Conquanto o relatório de levantamento tenha apontado, como fator de risco, a necessidade de conhecimentos técnicos do representante da Eletrobras nos comitês de gestão operacional da Usina Hidrelétrica de Itaipu, a mesma equipe assinala que "este risco foi minimizado pela Eletrobras" com a designação do Departamento de Comercialização de Energia (ECC) e da Divisão de Contabilização de Comercialização (ECCC) para subsidiar a atuação do respectivo Diretor representante. Com efeito, o relatório de levantamento apresenta a seguinte conclusão quanto a esse fator de risco:

125. Assim, os principais riscos decorrentes do processo de operação integrada da Itaipu configuram-se como de natureza eminentemente operacional e técnica, já havendo atuação e acompanhamento de entidades neste campo de atuação, como o ONS e a Aneel. Dessa forma, sem prejuízo de futuras fiscalizações tendo como objeto o processo em questão, definidas no escopo das competências do Tribunal de Contas da União, não foram identificados riscos relevantes ao atingimento dos objetivos deste processo específico.

27. Portanto, esse registro não carece de providências adicionais por parte deste Tribunal.

TÓPICO D: COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA DA ITAIPU

Boa Prática: ADOÇÃO, PELA ELETROBRAS, DE MEDIDAS PARA APRIMORAR A GESTÃO DE CUSTOS DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA.

28. Com o objetivo de sanar deficiências e aprimorar a gestão e o controle da conta de comercialização de energia de Itaipu, a Eletrobras formalizou contratos de consultoria para sanar deficiências e aprimorar a gestão e o controle de custos de comercialização de energia, incluindo a Conta de Comercialização de Energia de Itaipu. Os serviços especializados contratados incluem o desenvolvimento de metodologia e a implementação de sistema informatizado para esse mister (§§ 169 e 170). Tais medidas foram motivadas pelo fator de risco adiante comentado.

Fator de risco: DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS PELA ANEEL NO CONTROLE DA CONTA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA DA ITAIPU.

29. Conforme anotado pela equipe técnica, a apuração do resultado da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu é fiscalizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel –, nos termos do art. 15, § 5º, do Decreto 4.550/2002.

30. Com base em relatórios de fiscalização da Aneel produzidos em 2008 e 2009, o presente levantamento registra a ocorrência de divergências na planilha de controle do fluxo econômico da

Conta de Comercialização de Energia de Itaipu, bem como na apuração de custos administrativos apropriados pela Eletrobras na referida conta (§§ 164 e 165).

31. Segundo a fiscalização da Aneel, as impropriedades verificadas incluem "nomenclatura do saldo inicial incorreta; problemas nas fórmulas dos totalizadores dos quadros analíticos; divergência dos valores apresentados nos resumos das movimentações financeiras com as correspondentes bases de dados mensais." (§ 165). Assim, a Agência determinou à Eletrobras que efetuasse os controles financeiros da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu mediante sistema informatizado para garantir a confiabilidade dos registros (§ 166).

32. No tocante à apuração dos custos administrativos da Conta de Comercialização de Energia Elétrica de Itaipu, a Aneel identificou que determinadas despesas contabilizadas não guardavam relação direta com o controle da conta de comercialização de energia, como, por exemplo: "aluguel de imóveis, gastos com publicação de editais e demonstrações contábeis, direitos de uso de softwares, gastos com eventos e seminários e publicidade institucional" (§ 167).

33. A Aneel apurou também que "a atribuição dos valores dos custos de pessoal alocado na Comercialização de Energia Elétrica da Itaipu provém de informações colhidas de maneira subjetiva". Segundo a Agência, "o critério para estabelecimento das fórmulas de cálculo dos custos não estaria fundamentado em metodologias aceitáveis para compartilhamento de mão-de-obra"(§ 168).

34. Ainda conforme relatórios de fiscalização da Aneel, a Eletrobras não efetua conciliações periódicas entre as informações da Planilha Contábil das Contas de Comercialização de Energia Elétrica da Itaipu com o fluxo econômico da referida conta (§ 171). O relatório de levantamento exemplifica essa ocorrência citando que, na "conciliação entre o fluxo econômico e os lançamentos contábeis referentes ao período de 01/12/2004 a 31/12/2005, por exemplo, foram constatadas divergências no montante de US$ 23.419.943,28" (§ 171).

35. Segundo informações da Agência Reguladora, "após a realização de ajustes concernentes a lançamentos e apropriações de receitas e despesas realizadas de forma incorreta pela Eletrobras,(...) a Conta de Comercialização da Itaipu [em junho de 2009] apresentava um superávit, do ponto de vista do fluxo econômico, de R$ 348.875.943,47, enquanto que a mesma conta, do ponto de vista do fluxo financeiro, revelava um déficit de R$ 225.481.943,37" (§ 172).

36. Para a Aneel, a principal causa do desequilíbrio do fluxo de caixa é o longo período de inadimplência da Companhia de Distribuição de Energia do Estado de Goiás – CELG –, quanto aos pagamentos pelo repasse de energia de Itaipu, desde outubro de 2006. A dívida da CELG com a Eletrobras, em 2009, somava R$ 527 milhões (§ 173).

37. Com base nessas informações, a 9ª Secex propõe, em relação a este tópico, as seguintes medidas:

a) inclusão futura, no plano de fiscalização deste Tribunal, de auditorias para:

a.1) conferir a efetiva implementação da metodologia de apuração dos custos administrativos apropriados na Conta de Comercialização de Energia da Itaipu;

a.2) analisar os contratos firmados com a Fundação Universitária José Bonifácio - FUJB – e com a empresa Politec, para consultoria e implementação de sistema voltado à gestão e o controle de custos de comercialização de energia;

a.3) "avaliar a situação da cobrança e/ou negociação da dívida da CELG junto à Eletrobras e o impacto da inadimplência da distribuidora no saldo da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, bem como as providências adotadas pela Eletrobras para sanear a questão";

b) recomendação à Eletrobras para que implemente "controles financeiros adequados na gestão da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, por meio de sistema informatizado que mantenha a integridade dos dados financeiros e contábeis e minimize o risco de erros e perdas de arquivos".

38. Acolho as propostas de auditoria, ressaltando, porém, a necessidade de fixar um prazo máximo para sua realização, sopesando-se as possibilidades operacionais da unidade técnica. Nesse passo, entendo razoável definir que essas fiscalizações sejam realizadas **até o final do primeiro**

semestre de 2013, sem prejuízo do acompanhamento das respectivas questões, pela unidade técnica, mediante os instrumentos previstos no art. 242 do Regimento Interno deste Tribunal.

39. Quanto à proposta de recomendação à Eletrobras, observo que ela já foi englobada, em linhas gerais, pela determinação emanada da Aneel, conforme pontuado no §31 deste Voto e no §166 do Relatório. Assim, substituo essa medida por uma **determinação à Eletrobras** para que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, informe a este Tribunal sobre o andamento e os eventuais resultados das providências decorrentes da determinação da Aneel para a implementação de "controles financeiros da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu por meio de sistema de processamento de dados que mantenha a integridade destes e minimize o risco de erros e perdas de arquivos."

Fator de Risco: AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO CONTRATUAL DE LONGO PRAZO PARA SUPRIMENTO DE ENERGIA DA ITAIPU

40. O relatório sob exame registra a inexistência de contrato de longo prazo para regulamentar o suprimento de energia da Itaipu às entidades compradoras, conforme previsto no Anexo C do Tratado de Itaipu (§§ 151 a 157 e 180/181).

41. Essa lacuna tem sido contornada, pela Eletrobras, mediante cartas-compromisso, de base mensal, à guisa de termos contratuais de curtíssima duração. Segundo a Eletrobras, o sucedâneo adotado possui caráter extraordinária e provisória (§ 181).

42. Em vista disso, a 9ª Secex propõe recomendação à Eletrobras, ao Ministério das Minas e Energia e ao Ministério das Relações Exteriores para "que adotem todas as providências necessárias para estabelecer contrato de longo prazo para aquisição de energia entre a Itaipu e Eletrobras, de modo a dotar o relacionamento entre ambas da necessária segurança jurídica e previsibilidade comercial." (§182).

43. Acolho a recomendação proposta, tendo em vista as disposições contidas no Anexo C do Tratado de Itaipu. Ressalvo, apenas, que sua redação deve ser mais concisa, no sentido de que os entes envolvidos envidem esforços para estabelecer contrato de longo prazo para aquisição de energia entre a Itaipu e Eletrobras, nos termos do Anexo C do Tratado de Itaipu.

Fator de risco: ALTERAÇÕES DAS BASES FINANCEIRAS DO ANEXO C DO TRATADO DA ITAIPU POR MEIO DE NOTAS REVERSAIS

44. Sobre essa questão, o relatório de levantamento alude ao Decreto 7.506/2011, "que promulgou o Acordo feito por Notas Reversais, em setembro de 2009, entre Brasil e Paraguai, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 129/2011", prevendo "a elevação, de 5,1 para 15,3, do fator de multiplicação aplicado aos valores estabelecidos no Anexo C do Tratado da Itaipu para os pagamentos por cessão de energia feitos pelo Brasil ao Paraguai" (§ 183).

45. É anotado, ainda, que "os recursos para pagamento dessa elevação do fator multiplicativo da cessão de energia não serão incluídos no Custo do Serviço de Eletricidade da Itaipu, mas sairão diretamente dos cofres do Tesouro Nacional." (§ 186).

46. Sobre essa questão, embora a unidade técnica entenda desnecessária qualquer ação pontual de controle, propõe que o Tribunal "**inclua oportunamente, em seu plano de fiscalização,** acompanhamento acerca dos efeitos das alterações nas Bases Financeiras do Tratado da Itaipu na composição da tarifa de repasse de energia da Itaipu e do orçamento do Tesouro Nacional" (§ 187).

47. Deixo de acolher tal medida por considerar que o acréscimo da despesa à conta do Tesouro Nacional, decorrente da repactuação dos valores da energia elétrica cedida pelo Paraguai ao Brasil, constitui uma típica ação de política externa governamental, ponderando, ainda, que o impacto dessa elevação de custo nas contas do Tesouro Nacional – de US$ 240 milhões anuais ou, aproximadamente, R$ 432 milhões anuais[6] – não se mostra tão expressivo se comparado ao montante global de despesas do Orçamento Geral da União, que supera R$ 2 trilhões[7].

Fator de risco: EVOLUÇÃO DA RUBRICA "DESPESAS DE EXPLORAÇÃO"

---

[6] Conversão feita utilizando-se uma taxa de câmbio de R$ 1,80/US$ 1,00.

[7] A Lei Orçamentária Anual para 2012 fixou a despesa da União em R$ 2.257.289.322.537,00.

48. O Custo do Serviço de Eletricidade de Itaipu – CUSE – inclui o item "Despesas de Exploração", que, nos últimos 5 anos, passaram de US$ 303,1 milhões para US$ 750,3 milhões (§§ 188/89). A composição desse item inclui despesas com Pessoal, Serviços de Terceiros, Materiais e equipamentos e Outras despesas de exploração.

49. Segundo anotado no relatório de levantamento, as despesas com o item "Pessoal" apresentaram o expressivo crescimento de 118% no quinquênio analisado, passando de US$ 210,13 para US$ 460,06 milhões. Também apresentaram crescimento expressivo os itens "Outras despesas", que passou de US$ 30,7 para US$ 145,76 milhões, com aumento de 374%, e "Serviços de terceiros", com um incremento 150%, passando de US$ 44,90 para US$ 112,67 milhões.

50. Sobre esse fator de risco, a equipe técnica ressalta que Itaipu não está sujeita à fiscalização da Aneel quanto a aspectos econômicos e financeiros, em face de sua natureza binacional (§ 192). Assim, compete à Eletrobras, enquanto controladora brasileira da Empresa, atuar no controle dessas despesas por meio de seus conselheiros indicados (§§ 192/93).

51. Dessa forma, a unidade técnica propõe as seguintes medidas, que acolho com ajustes de forma:

a) recomendação à Eletrobras para que exija de Itaipu, por meio de seus conselheiros indicados, informações precisas e circunstanciadas sobre o aumento dessas rubricas de despesas de exploração;

b) determinação à Segecex para que se inclua no relatório de gestão anual da Eletrobras tópico específico com demonstrativo analítico detalhado dos itens que compõem as Despesas de Exploração da Itaipu Binacional, incluindo justificativas circunstanciadas para a evolução dessas despesas, devendo tais informações ser apresentadas em conjunto com as Demonstrações Financeiras e o Relatório Anual de Itaipu Binacional, em complemento à demonstração denominada "contas de exploração", já constante do respectivo balanço.

TÓPICO E: EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA ELETROBRAS A ITAIPU

52. Segundo o relatório de levantamento, a dívida de Itaipu com a Eletrobras está estruturada em 3 contratos, todos baseados no dólar norteamericano (§ 204):

1) ECF-1480/97 e aditivos, relativo ao refinanciamento sucessivo dos saldos devedores das operações de crédito relativas à construção da Usina, no valor de US$ 18,52 bilhões;

2) ECF-1627/97 e aditivos, referente ao Plano de Conclusão de Obras, no valor de US$ 181,57 milhões;

3) ECF-1628/97 e aditivos, pertinente à instalação das unidades geradoras 9A e 18A, no valor de US$ 211 milhões.

53. É pontuado, ainda, que a desvalorização do dólar frente às moedas do Brasil e do Paraguai, entre 2005 e 2010, aumentou a dívida de Itaipu em relação à Eletrobras, além de afetar negativamente as necessidades de fluxo de caixa da Binacional, que tem o dólar norteamericano com sua moeda operacional.

54. Por outro lado, com a edição da Lei 11.480, de 30/5/2007, a redução da dívida de Itaipu passou a ocorrer de forma mais acentuada, em face da renegociação dos créditos da União e da Eletrobrás junto à Binacional. É que a referida lei, em seu artigo 1º, autorizou a Eletrobras a retirar o fator anual de reajuste, baseado na inflação norteamericana, dos saldos devedores dos contratos de financiamento celebrados com a Itaipu Binacional (§ 208). Com isso, projeta-se a quitação da dívida para até 2023 (§ 210).

55. Ainda segundo o relatório em comento, "o ônus dessa correção monetária, antes suportada pelos dois países, passou a recair apenas sobre o Brasil, mais especificamente sobre os consumidores de energia, que passam a arcar com um benefício concedido ao Paraguai da ordem de US$ 4,15 bilhões", com base no valor projetado até 2022 (§ 214).

Boa prática: ADOÇÃO DE POLÍTICA DE HEDGE FINANCEIRO, PELA ELETROBRAS, PARA *REDUZIR OS RISCOS DE VARIAÇÃO CAMBIAL*.

56. Para reduzir os riscos de variações cambiais, que se tornam relevantes para a Eletrobras em virtude dos elevados créditos que possui em dólares norteamericanos, a Holding aprovou uma política

de hedge financeiro, incluindo a criação de um comitê e de uma escala de prioridades para essas operações. Isso está informado nas Demonstrações Financeiras da Eletrobras (Nota Explicativa 43, peça 10, p. 194; e § 222 do relatório de levantamento). O fato que motivou essa medida é classificado como fator de risco pela equipe técnica, conforme explanado a seguir.

Fator de risco: EXPOSIÇÃO A VARIAÇÕES CAMBIAIS, TENDO EM VISTA QUE AS DÍVIDAS FORAM CONTRAÍDAS EM DÓLARES NORTE-AMERICANOS.

57. Com base nas informações apresentadas, a unidade técnica conclui que o principal fator de risco inerente a este tópico é a exposição de Itaipu às variações cambiais do dólar norteamericano. A excessiva valorização cambial das moedas nacionais (real e guarani) diante daquela moeda pode desequilibrar o fluxo financeiro da Itaipu (§ 218).

58. No que tange à Eletrobras, os elevados créditos a receber em dólares também expõem a Holding a riscos associados à flutuação cambial. Esse fato, por sinal, foi destacado nas Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras da Eletrobras (§ 219).

59. Sobre esse tópico, a equipe de fiscalização não propõe nenhuma medida específica.

TÓPICO F: OUTROS RELACIONAMENTOS

60. Esse tópico enfoca dois pontos básicos: a alienação de patrimônio e a obtenção de garantias para operações de crédito por Itaipu.

61. No tocante à alienação de patrimônio da Binacional, merece destaque a Resolução 508/2001, da Diretoria Executiva da Eletrobras, que incumbe à Diretoria Executiva de Itaipu submeter ao prévio parecer da Eletrobras as alienações de bens com valor superior a US$ 100.000,00.

62. Relativamente às garantias para operações de crédito, o Tratado da Itaipu, em seu art. X, estabelece que elas serão concedidas pelas altas partes contratantes – Brasil e Paraguai –, conjunta ou separadamente, direta ou indiretamente, na forma que acordarem (§ 232).

63. Sobre esse tópico, não foram apontados fatores de risco.

***

65. Quanto às demais propostas da unidade técnica, acolho-as com os ajustes de forma que julgo pertinentes. Ressalto que a chancela de sigilo dos presentes autos pode ser levantada, haja vista que as informações nele contidas, como assinalado no Relatório, são de caráter público (§ 242) e que as fiscalizações aqui sugeridas não exigem reserva quanto a sua respectiva programação, porquanto sua natureza é nitidamente de acompanhamento.

66. Para finalizar, registro meus elogios ao amplo e minucioso trabalho elaborado pela equipe da 9ª Secex, que bem atendeu aos objetivos previstos no art. 238 do Regimento Interno do Tribunal, coletando e sistematizando informações de suma importância para nortear os futuros trabalhos desta Corte de Contas, no que tange à fiscalização dos controles exercidos pela Eletrobras sobre a gestão de Itaipu Binacional.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

Entidade: Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras.

Interessados: Ministério de Minas e Energia; Ministério de Relações Exteriores; Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras; Itaipu Binacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente do TCU,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU,

Nos termos do Regimento Interno do TCU, registro a presente Declaração de Voto, agradecendo, desde já, ao ilustre Ministro-Relator Raimundo Carreiro e a todos os demais Ministros do TCU pelo unânime acolhimento da minha proposta no sentido de o TCU determinar que se promova uma fiscalização direta e efetiva sobre as contas nacionais da empresa Itaipu Binacional.

2. No seu Voto, o ilustre Relator havia acolhido todas as propostas ofertadas pela unidade técnica, deixando, todavia, de pugnar pelo exercício de uma fiscalização sobre os efeitos das alterações nas Bases Financeiras do Tratado de Itaipu na composição da tarifa de repasse de energia da Itaipu e do orçamento do Tesouro Nacional.

3. O nobre Ministro Raimundo Carreiro entendia originalmente, em seu Voto, que essa fiscalização não se mostraria oportuna, considerando, para tanto, que a situação apresentaria algum grau de política governamental externa, além de corresponder a um reduzido impacto sobre os cofres do Tesouro Nacional.

4. Ocorre, todavia, que exatamente por isso surge perante o TCU, no presente momento, a oportunidade de se dar um decisivo passo adiante, com vistas a promover uma efetiva atividade de fiscalização sobre as contas nacionais de Itaipu, na linha, aliás, do que vem sendo defendido aqui em Plenário, ao longo do tempo, pelo próprio Ministro Raimundo Carreiro e pelos Ministros Augusto Nardes e Walton Alencar Rodrigues, entre outros.

5. Bem se sabe que, aliada à consequente atividade de fiscalização, a prestação de contas quanto à gestão dos recursos públicos se configura como princípio constitucional decorrente do princípio republicano (nada mais republicano do que prestar contas e ser fiscalizado).

6. Por esse prisma, resta claro que o TCU deve buscar atribuir a máxima eficácia ao art. 71, inciso V, da CF88, que determina:

"*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

(...) *V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;*"

7. Cumpre lembrar que tal competência constitucional ganhou ainda mais contundência diante dos esclarecimentos lançados sobre o Artigo 70, parágrafo único, da CF88 pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, que reforçou o âmbito de competência do TCU sobre qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que guarde, utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos federais.

8. Anote-se que o aludido Artigo 71, V, da CF88 já traz, em si, o principal critério para o exercício dessa fiscalização, ao definir que ela deve se estender sobre as contas nacionais da empresa supranacional, ao tempo em que o regimento interno do TCU ganhou força para definir os demais critérios de fiscalização, quando, ao regulamentar o referido dispositivo constitucional, o art. 41, inciso III, da Lei n.º 8.443, de 1992, estabeleceu que:

"*Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe, para tanto, em especial:*

(...) *III - fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;*" (grifou-se)

9. Nem se diga, portanto, que a Itaipu Binacional não poderia ser fiscalizada pelo TCU, sob o mero argumento de que o seu tratado constitutivo não contemplaria os critérios para o exercício dessa fiscalização.

10. Ocorre que, diante da eficácia negativa (paralisante) inerente à referida norma constitucional, o tratado constitutivo não poderia proibir peremptoriamente que as contas nacionais dessa empresa fossem fiscalizadas pelo TCU, de tal sorte que, pela mesma razão, a eventual ausência de critérios para a fiscalização, no âmbito desse tratado, também não pode resultar no afastamento da aludida competência constitucional fiscalizadora.

11. De mais a mais, há notícias de que, de fato, a vertente paraguaia das contas de Itaipu tem se submetido à correspondente fiscalização financeira, reforçando, então, a premente necessidade de o TCU dar esse passo adiante, com vistas a atribuir maior eficácia às ações de controle sobre a vertente nacional da aludida empresa.

12. Por tudo isso, Senhor Presidente, é que louvo o ilustre Relator e todos os demais membros deste Plenário pelo acolhimento da presente proposta no sentido de o TCU determinar à Segecex que promova uma ação fiscalizadora efetiva e direta, inicialmente na modalidade de levantamento, sobre as contas nacionais da empresa Itaipu Binacional, examinando, entre outros aspectos, os efeitos das alterações nas Bases Financeiras do Tratado de Itaipu sobre a composição da tarifa de repasse de energia.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de janeiro de 2015.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Ministro-Substituto

ACÓRDÃO Nº 88/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.897/2011-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis: Centrais Elétricas Brasileiras S/A - Eletrobras; Itaipu Binacional; Ministério das Minas e Energia; Ministério das Relações Exteriores.
4. Órgãos/Entidades: Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SecexEstat.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria com enfoque nos relacionamentos existentes entre as Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras – e a empresa Itaipu Binacional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão extraordinária de caráter reservado do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, recomendar à empresa Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras – que:

9.1.1 com base no art. 24, §1º, do anexo A do Tratado da Itaipu, e no artigo 83 do Regimento Interno da Itaipu Binacional, e tendo em vista suas prerrogativas de controladora brasileira da referida empresa, produza, anualmente, documento específico contendo análise efetiva do Relatório Anual, do Balanço Geral e da Demonstração da Conta de Resultados de exercício anterior de Itaipu Binacional, com o objetivo de contribuir com a gestão da referida entidade (§ 16 do Voto);

9.1.2 realize gestões junto ao Ministério das Minas e Energia e à Presidência da República, por intermédio do Gabinete da Casa Civil, para que, nos termos dos arts. 8º e 12º do Anexo A do Tratado de Itaipu, a Eletrobras passe a indicar formalmente dois membros do Conselho de Administração e os membros nacionais da Diretoria Executiva de Itaipu Binacional (§ 21 do Relatório);

9.1.3 aperfeiçoe os mecanismos de governança corporativa e de relacionamento com os conselheiros indicados junto ao Conselho de Administração de Itaipu Binacional, criando fluxos definidos de informações quanto a eventuais solicitações de suporte para decisões e orientações para voto de matérias de interesse da Eletrobras no Conselho de Administração de Itaipu, mantendo, em seus arquivos, os registros de documentos técnicos e das matérias deliberativas relevantes da referida empresa controlada (§ 21 do Voto);

9.1.4 exija de Itaipu Binacional informações precisas e circunstanciadas sobre o aumento das rubricas de despesas de exploração, nos últimos cinco anos, especialmente quanto aos itens “Pessoal”, “Outras despesas” e “Serviços de terceiros” (§ 51 do Voto);

9.2 nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, recomendar à Eletrobras e ao Ministério das Minas e Energia que envidem esforços para estabelecer contrato de longo prazo para aquisição de energia entre a Itaipu e Eletrobras, nos termos do Anexo C do Tratado de Itaipu (§ 43 do Voto);

9.3 determinar à Eletrobras que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, informe a este Tribunal sobre o andamento e os eventuais resultados das providências decorrentes da determinação da Aneel para a implementação de “controles financeiros da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu por meio de sistema de processamento de dados que mantenha a integridade destes e minimize o risco de erros e perdas de arquivos.” (§ 39 do Voto);

9.4 determinar à Eletrobras e ao Ministério das Minas e Energia que informem a este Tribunal, no prazo 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência, sobre as medidas adotadas em virtude das recomendações expedidas neste Acórdão;

9.5 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote as providências necessárias à inclusão, nos relatórios anuais de gestão da Eletrobras, de conteúdos específicos sobre Itaipu Binacional, com destaque para a inserção de tópico individualizado com demonstrativo analítico detalhado dos itens que compõem as Despesas de Exploração da Itaipu Binacional, incluindo os esclarecimentos pertinentes sobre a evolução dessas despesas nos últimos cinco anos, devendo tais informações ser apresentadas em conjunto com as Demonstrações Financeiras e o Relatório Anual de Itaipu Binacional, em complemento à demonstração denominada “contas de exploração”, já constante do respectivo balanço (§§ 16 e 51 do Voto);

9.6 determinar à SecexEstat que:

9.6.1 inclua em seus planos de fiscalização a ser submetidos ao Tribunal, por intermédio da Segecex, auditorias nas áreas de risco identificadas no presente levantamento, ressaltando que as seguintes questões deverão ser objeto de fiscalização até o final do segundo semestre de 2015, sem prejuízo do respectivo acompanhamento mediante os instrumentos previstos no art. 242 do Regimento Interno deste Tribunal (§ 37 do Voto):

9.6.1.1 grau de implementação da metodologia de apuração dos custos administrativos apropriados na Conta de Comercialização de Energia da Itaipu;

9.6.1.2 contratos firmados para consultoria e implementação de sistema voltado à gestão e o controle de custos de comercialização de energia;

9.6.1.3 situação da cobrança e/ou negociação da dívida da Companhia de Distribuição de Energia do Estado de Goiás – Celg – junto à Eletrobras e o impacto da inadimplência da distribuidora no saldo da Conta de Comercialização de Energia da Itaipu, bem como as providências adotadas pela Eletrobras para sanear a questão;

9.6.2 promova, nos termos do artigo 243 do Regimento Interno deste Tribunal, o monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações expedidas neste Acórdão;

9.7 Determinar a Segecex que, no prazo de até 90 (noventa) dias, promova fiscalização na modalidade levantamento, sobre as contas Nacionais da empesa Itaipú Binacional, examinando, entre outros aspectos, os efeitos das alterações nas Bases Financeiras do tratado de Itaipú sobre a composição da tarifa de repasse de energia da Itaipú e do orçamento do Tesouro Nacional, nos termos do art. 71, inc. V, da Constituição Federal e do art. 41, inc. III, da Lei nº 8.443/92;

9.8 levantar o sigilo dos presentes autos e determinar seu apensamento ao TC 008.994/2011-0;

9.9 encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Presidente da Eletrobras, ao Diretor-Geral brasileiro de Itaipu Binacional, ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e aos Ministros de Estado de Minas e Energia e das Relações Exteriores.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0088-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 015.134/2001-9 [Apensos: TC 013.694/2011-1, TC 013.695/2011-8, TC 037.481/2011-8, TC 037.482/2011-4]

Natureza: Embargos de Declaração (em sede de Recurso de Reconsideração)

Interessada: Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA (CNPJ 13.635.016/0001-12)

Responsáveis: Agildo Tadeu Gil Prates (CPF 757.523.876-04); Alcione Cardoso Cruz Filho (CPF 474.132.045-68); Andre Dórea da Silva (CPF 873.856.005-49); Construção Industria Comercio Pré-moldados Ltda. (CNPJ 01.141.793/0001-21); Fabio Sampaio de Castro (CPF 931.807.725-49); José Ubaldino Alves Pinto Júnior (CPF 402.171.675-00); Marcia Carvalho de Mendonça (CPF 671.052.627-53); Sigma Empreendimentos Ltda. (CNPJ 03.959.409/0001-28)

Recorrente: Andre Dórea da Silva (CPF 873.856.005-49).

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA

Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM SEDE DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. OPOSIÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO Nº 3.046/2013 – TCU–PLENÁRIO. CONHECIMENTO. SUPOSTA OMISSÃO QUANTO A RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AO EMBARGANTE.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. André Dórea da Silva, em face do Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário (peça 81), por meio do qual este Colegiado deliberou:

9.1. com fundamento no art. 33 da Lei nº 8.443/92 e no art. 285 do Regimento Interno, conhecer dos recursos de reconsideração apresentados pelos Srs. Fábio Sampaio de Castro e Márcia Carvalho de Mendonça para, no mérito, negar- lhes provimento;

9.2. com arrimo nos mesmos dispositivos, conhecer do recurso de reconsideração apresentado pelo Sr. André Dórea da Silva para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de forma a conferir nova redação ao subitem 9.4. do Acórdão nº 200/2011-TCU-Plenário, no que diz respeito a esse responsável, passando a ter a seguinte redação e mantendo-se na íntegra os trechos omitidos e os demais subitens:

'9.4. aplicar aos responsáveis abaixo a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, nos valores a seguir indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável Valor

.....

André Dórea da Silva R$ 3.000,00'

.....

9.3. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos interessados;

9.4. arquivar os presentes autos.

2. Por entender que o Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário acima transcrito, ao manter parcialmente a essência do Acórdão nº 200/2011– TCU - Plenário -Plenário (peça 24, fls. 28/30) não levou em conta razões do recurso de reconsideração interposto, o Sr. André Dórea da Silva opôs os presentes embargos, cujos argumentos foram analisados de maneira uniforme pela Secretaria de Recursos (peças 135 e 136), nos termos dos excertos a seguir transcritos (peça 135), **verbis**:

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade à peça 133, em que se propôs o conhecimento dos embargos, suspendendo-se os efeitos do item 9.2 do acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto dos embargos examinar a seguinte questão:

a) se houve omissão deste Tribunal ao não apreciar as razões do recurso de reconsideração interposto pelo ora Embargante (item 5).

5. Omissão – ausência de apreciação de suas razões recursais

5.1. O Recorrente alega que não foram apreciadas as alegações por ele aduzidas em seu recurso de reconsideração, tendo o Relator ad quem partido, "sem explícita fundamentação, da falsa premissa de que era ilícita a participação, na licitação, das (02) duas empresas supostamente submetidas a controle único", limitando-se "a asseverar que cabia a este responsável e aos demais membros da Comisso de Licitação obstar tal participação, olvidando, assim, de analisar os pontos das razões de tal recurso em que se sustenta que tal participação era lícita e que, portanto, não poderia ser obstada". (peça 130, p. 5)

5.2. Acrescenta que também não foi analisada sua alegação de que a suposta omissão imputada ao Embargante se caracterizaria como mera impropriedade formal, ou, ao menos, a redução da multa que lhe foi imposta para o valor mínimo.

Análise

5.3. O Embargante fundamenta a apontada omissão estritamente nos termos do voto condutor da decisão embargada, em que de fato não houve uma apreciação pormenorizada de todas as alegações aduzidas no recurso de reconsideração então examinado.

5.4. Contudo, a decisão deste Tribunal não se constitui apenas do voto condutor e dos dispositivos, mas também do relatório que o acompanha. Com efeito, o artigo 1º, § 3º, da Lei 8.443/1992 estabelece:

Art. 1º (...)

§ 3º Será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:

I - o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução (do relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da unidade técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal;

II - fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;

III - dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo.

5.5. E o que se observa no caso vertente é que todas as alegações do ora Embargante foram minuciosamente examinadas no relatório que acompanha a decisão embargada.

5.6. Com relação aos pontos do seu recurso que, segundo o Embargante, este Tribunal teria se omitido de analisar, tem-se o que se segue.

5.7. Quanto à alegada licitude da sua conduta, consignou-se no relatório que acompanha a decisão embargada que, "embora não exista norma legal expressa que proíba a participação, numa mesma concorrência, de empresas com o mesmo controlador, houve sim violação princípio da moralidade insculpido no artigo 3º da Lei 8.666/1993, materializado nos apontados indícios de fraude à licitação em questão" e que a vedação à participação de empresas nessas condições decorre "do princípio da moralidade administrativa e da própria finalidade da licitação, que é obter a proposta mais vantajosa para a Administração, resultado que não pode ser alcançado sem que haja efetiva concorrência entre os interessados" (peça 82, p. 6).

5.8. Contra a alegação de que a omissão imputada ao ora Embargante se constituiria "mera impropriedade formal", aduziu-se que, ao contrário, constituía grave infração a norma legal, justificando-se a multa imposta (peça 82, p. 8).

5.9. Do exposto, conclui-se não ter havido a alegada omissão, razão pela qual os embargos devem ser rejeitados.

CONCLUSÃO

6. Da análise empreendida acima, conclui-se que não houve a omissão suscitada pelo Embargante, razão pela qual os embargos devem ser rejeitados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;

b) dar ciência da decisão ao Embargante e aos demais interessados.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, entendo que os presentes embargos de declaração podem ser conhecidos, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, da Lei nº 8.443/92.

2. Foram opostos em face do Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário (peça 81), que apreciou recurso de consideração em processo de tomada de contas especial.

3. No que diz respeito ao mérito, em resumo, o embargante alega a existência de omissão na fundamentação do Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário pela ausência de ponderação acerca da licitude ou ilicitude da participação em licitação de empresas submetidas a controle acionário único, uma vez que limita-se "*a asseverar que cabia a este responsável e aos demais membros da Comissão de Licitação obstar tal participação, olvidando, assim, de analisar os pontos das razões de tal recurso em que se sustenta que tal participação era lícita e que, portanto, não poderia ser obstada*" (peça 130, fls. 5). Argumenta igualmente o embargante que não foi analisada a alegação de que o ato omissivo que lhe foi imputado se caracterizaria como mera impropriedade formal, ou, ao menos, possibilitaria a redução da multa imposta para o valor mínimo.

4. Todavia, tais razões foram efetivamente abordadas voto que fundamentou o Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário, conforme se vê no seguinte excerto:

(...) os indícios de fraude colhidos da documentação não poderiam passar despercebidos pelos recorrentes.

Não é justificável que, numa licitação com pequeno número de licitantes, a comissão não tenha tido o tempo e o rigor de análise da documentação suficientes para constatar os vínculos patrimoniais existentes entre duas das três empresas licitantes (Engepre e Sigma), de modo a concluir que a competitividade do certame estava prejudicada. Seu prosseguimento em termos tão desfavoráveis representou grave infração ao princípio da moralidade administrativa e ao próprio princípio da licitação (ambos do art. 3º da Lei nº 8.666/93), pois a proposta vencedora não foi a mais vantajosa para a Administração, como se verificou posteriormente nos indícios de superfaturamento.

(...) há entendimento jurisprudencial majoritário no sentido de que os membros das comissões de licitação são alcançados pela jurisdição do TCU com a aplicação de multa, sempre que os seus atos derem causa a grave ofensa à ordem jurídica (Acórdãos nº 1.860/2008, 768/2009, 2.135/2009, 2.134/2009 e 1.520/2013 – TCU – Plenário).

5. Como deduz da leitura do trecho acima transcrito, não há nenhuma omissão a ser considerada. Restou clara a posição, fundamentada nos princípios da moralidade administrativa e da licitação (ambos do art. 3º da Lei nº 8.666/93), de que é grave infração à norma legal a realização de certame no qual participam empresas submetidas a controle acionário único, e que, ademais, dessa licitação resulta pagamento indevido de valores superfaturados a uma delas. Tais foram as razões de decidir que embasaram a aplicação de multa ao Embargante e, a meu ver, foram suficientes.

6. Mesmo se as questões levantadas pelo recorrente não tivessem sido abordadas naquele momento, é cediço que um julgador não pode se restringir ao que for alegado pela parte interessada e nem é obrigado a rebater um a um dos seus argumentos, quando já encontrou elementos suficientes para firmar juízo de mérito.

7. Em suma, entendo que não há nenhuma omissão a ser suprida, mas apenas a tentativa da recorrente de rediscutir o mérito, sem que os presentes embargos de declaração sejam o meio mais apropriado para isso.

8. Destarte, não havendo quaisquer pontos a serem supridos, esclarecidos ou modificados, conforme dispõem os arts. 34 da Lei Orgânica e 287 do Regimento Interno desta Corte de Contas, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 89/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.134/2001-9.

1.1. Apensos: 013.694/2011-1; 013.695/2011-8; 037.481/2011-8; 037.482/2011-4

2. Grupo I – Classe de Assunto: I Embargos de declaração (em sede de Recurso de Reconsideração)

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA (CNPJ 13.635.016/0001-12)

3.2. Responsáveis: Agildo Tadeu Gil Prates (CPF 757.523.876-04); Alcione Cardoso Cruz Filho (CPF 474.132.045-68); Andre Dórea da Silva (CPF 873.856.005-49); Construção Industria Comercio Pré-moldados Ltda. (CNPJ 01.141.793/0001-21); Fabio Sampaio de Castro (CPF 931.807.725-49); José Ubaldino Alves Pinto Júnior (CPF 402.171.675-00); Marcia Carvalho de Mendonça (CPF 671.052.627-53); Sigma Empreendimentos Ltda. (CNPJ 03.959.409/0001-28)

3.3. Recorrente: Andre Dórea da Silva (CPF 873.856.005-49).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos - Serur; Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia – Secex/BA.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pelo Sr. André Dórea da Silva em face do Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/92, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 3.046/2013–TCU–Plenário;

9.2. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam ao embargante.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0089-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 032.595/2011-5

Natureza: Tomada de Contas – Exercício de 2010

Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas (SFA/AM) – Mapa

Responsáveis: Edivar dos Santos Almeida (CPF 542.719.087-20), Guilherme de Melo Pessoa (CPF 452.775.912-49), Elaide Soares da Silva (CPF 043.273.652-20) e Antônio Gil Gato Bentes (CPF 193.185.702-44)

Advogados constituídos nos autos: Não há

TOMADA DE CONTAS ANUAL. SUPERINTENDÊNCIA FEDERAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO NO AMAZONAS (SFA/AM). MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. EXERCÍCIO DE 2010. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS PRESTADOS EM MOMENTO ANTERIOR AO PROCEDIMENTO DE AQUISIÇÃO. PAGAMENTO DE DESPESAS SEM COBERTURA CONTRATUAL. DEMAIS IRREGULARIDADES DE NATUREZA FORMAL. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS. NÃO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO AO DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS LEGAIS NA GESTÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS E CONTRATOS. ACATAMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS EM RELAÇÃO ÀS FALHAS FORMAIS. CONTAS IRREGULARES, REGULARES COM RESSALVA E REGULARES. CIENTIFICAÇÃO DE IMPROPRIEDADES. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas (SFA/AM), relativa ao exercício de 2010.

2. Com fundamento no Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 4), a Secretaria Federal de Controle Interno certificou a regularidade com ressalvas das contas do Sr. Edivar dos Santos Almeida, então Superintendente da SFA/AM, e da Srª Elaide Soares da Silva, então Chefe da Seção de Orçamento e Finanças, e regulares as contas dos demais responsáveis (peças 5 e 6). A autoridade ministerial competente, por sua vez, atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria (peça 7, p. 4).

3. No âmbito desta Corte, a instrução preliminar realizada pela 1ª Diretoria Técnica da Secex/AM propôs a realização de audiência do Sr. Edivar dos Santos Almeida e da Srª Elaide Soares da Silva, com vistas a obter esclarecimentos acerca de diversas ocorrências verificadas na gestão da SFA/AM (peças 9 a 11), cujos termos serão descritos adiante, na transcrição da instrução de mérito elaborada pela Unidade Técnica.

4. Após a realização das audiências (peças 12, 13, 15 e 16), os autos voltaram a ser instruídos pela Secex/AM. Reproduzo — com apoio no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92 — a instrução de mérito elaborada pela citada Unidade Técnica (peça 21):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais, da Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento no Amazonas – MAPA, referente ao exercício de 2010.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010, do anexo I à Decisão Normativa - TCU 110/2010.

3. A Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento no Amazonas é um órgão público que faz parte da estrutura organizacional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), criado pela Lei 8.028 de 12 de abril de 1990, alterado pela Medida Provisória 2216-37, de 31 de agosto de 2001.

3.1. A Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no estado do Amazonas, tem como competência realizar atividades diretamente ligadas à inspeção, fiscalização e controle de produtos agropecuários, bem como as atividades de fomento e desenvolvimento da produção agrícola.

4. Para alcançar seus objetivos, foram desenvolvidos macroprocessos finalísticos relacionados à coordenação da execução das atividades de vigilância e fitossanitária, à fiscalização da produção, importação, exportação e comercialização de produtos veterinários e de agrotóxicos, ao controle da operacionalização do sistema de coleta e transmissão de informações e dados sobre defesa agropecuária, ao acompanhamento do desempenho da produção agropecuária e promoção da classificação de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor, cujos principais produtos são profilaxia e combate às doenças dos animais e de doenças e pragas em vegetais, controle do trânsito internacional e estadual de animais e vegetais e educação sanitária.

HISTÓRICO

5. No âmbito do Tribunal de Contas da União, em instrução anterior (peça 9), verificaram-se indícios de irregularidades relativas a (o):

- divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão e os valores constantes no SIAFI em relação à execução financeira do Programa 0357- Segurança da Sanidade na Agropecuária - Ação 4842- Erradicação da Febre Aftosa, que apresentou uma diferença no total de R$ 4.718,12;

- dispensa indevida de licitação (Dispensa de licitação 1/2010), tendo como contratada a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazônia Ltda. (CNPJ 10.181.964/0001-37), no valor de R$ 55.885,56, em desacordo ao art. 24, da Lei 8.666/1993;

- prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição (dispensa de licitação 39/2010), tendo como contratada a empresa André de Oliveira Pereira (CNPJ 07.355.785/0001-64), no valor de R$ 8.000,00;

- pagamento de despesas sem cobertura contratual, a exemplo do Contrato 08/2008 firmado com a empresa Gari Serviços de Limpeza Empresariais Ltda., em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993;

- laudo insalubridade desatualizado;

- falta de cadastro no sistema SISACnet de quatro admissões e uma instituição de pensão; falta de pagamento de vantagem a servidor por enquadramento legal diverso;

- ausência das informações atualizadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, da execução dos contratos em vigência, em desacordo com a Lei 12.309/2010;

- inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de liquidação das despesas.

- inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de liquidação das despesas.

5.1 Essas irregularidades ensejaram a audiência dos responsáveis Sr. Edivar dos Santos Almeida (CPF 542.719.087-20), ex-Superintendente Federal de Agricultura no Amazonas, e Elaide Soares da Silva (CPF 043.273.652-20), ex-Chefe da Seção de Orçamento e Finanças), conforme instrução de peça 9.

6. Em cumprimento ao Despacho da Secretária de Controle Externo (peça 11), foram promovidas as audiências do Sr. Edivar dos Santos Almeida, mediante o Ofício SECEX-AM 903 (peça 13), datado de 18/7/2012 e da Sra. Elaide Soares da Silva, pelo Ofício SECEX-AM 904 (peça 12), datado de 18/7/2012.

EXAME TÉCNICO

7. O Sr. Edivar dos Santos Almeida e a Sra. Elaide Soares da Silva tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 16 e 19, tendo os responsáveis acima apresentado, de forma intempestiva e tempestiva, respectivamente, suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 20 e 17.

8. Passa-se a examinar as razões de justificativa dos responsáveis.

Responsável: Sr. Edivar dos Santos Almeida

9. Ocorrências:

a) divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão e os valores constantes no SIAFI em relação à execução financeira do Programa 0357- Segurança da Sanidade na Agropecuária - Ação 4842- Erradicação da Febre Aftosa, que apresentou uma diferença no total de R$ 4.718,12;

b) dispensa indevida de licitação (Dispensa de licitação 1/2010), tendo como contratada a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazônia Ltda. (CNPJ 10.181.964/0001-37), no valor de R$ 55.885,56, em desacordo ao art. 24, da Lei 8.666/1993;

c) prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição (dispensa de licitação 39/2010), tendo como contratada a empresa André de Oliveira Pereira (CNPJ 07.355.785/0001-64), no valor de R$ 8.000,00;

d) pagamento de despesas sem cobertura contratual, a exemplo do Contrato 08/2008 firmado com a empresa Gari Serviços de Limpeza Empresariais Ltda., em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993;

e) laudo de insalubridade desatualizado;

f) falta de cadastro no sistema SISACnet de quatro admissões e uma instituição de pensão; falta de pagamento de vantagem a servidor por enquadramento legal diverso;

g) ausência das informações atualizadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, da execução dos contratos em vigência, em desacordo com a Lei 12.309/2010;

h) inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de

liquidação das despesas.

9.1. Em relação ao item "a", o responsável apresentou os Memo/SIFISA/SFA/AM 218/2011, Medo 513/2011/SIFISA/DDA/SFA-AM, e Memo 201/2012/SIDFISA/DDA/SFA/AM (peça 20, p. 2-12).

9.2. Análise: os documentos apresentados relatam a divergência de informações prestadas no Relatório de Gestão e nos valores constantes do SIAFI em relação ao Programa Segurança da Sanidade na Agropecuária – Ação Erradicação da Febre Aftosa verificada pelo controle interno.

9.2.1. Naqueles expedientes foi detectado o erro, em razão das informações do Relatório de Gestão terem sido feitas por meios do Sistema Siplan e não com os dados do Siafi Gerencial. Foram encaminhados os dados corretos para ajustes.

9.2.2. A falha tem natureza formal e foram adotadas medidas para correção, fato que leva ao acolhimento das razões de justificativa.

9.3. Quanto ao item "b", o responsável juntou o Memo/SEOF/SFA 26/2012 (peça 20, p.13).

9.4. Análise: O documento apresentado como defesa informa que houve um equívoco na emissão do empenho, pois devia reforçar o Contrato 1/2010, processo 21010.000005/2010-73, porém foi utilizado na dispensa 1/2010, processo 21010.000012/2010-75, ultrapassando o valor da dispensa.

9.4.1. O responsável não justifica a falha e simplesmente apresentou o documento acima. A dispensa de licitação para serviços, exceto de engenharia, é de R$ 8.000,00, conforme o art. 24, inciso II da Lei 8.666/1993.

9.4.2. O valor de R$ 55.885,56 poderia ter sido detectado pelo gestor por mera comparação entre o que prescreve a norma de licitação e o valor empenhado, uma vez que se tratava de erro grosseiro de fácil identificação. Neste caso, ocorre a responsabilidade do gestor de **culpa in vigilando**, fato que leva a rejeição das razões de justificativa, bem como proposta de dar ciência da irregularidade para o órgão.

9.5. Relativo ao item "c", o responsável juntou o atendimento da Solicitação de Auditoria 201109010/11, apresentada para Controladoria Geral da União, que teve o objetivo de manifestação da forma e dos procedimentos adotados para assegurar a integridade do Patrimônio da União (peça 20, p. 14-15).

9.6. Análise: Nessa ocorrência, houve prestação de serviço sem que houvesse contrato para resguardá-lo, o qual só foi formalizado pela Dispensa de Licitação 39/2010. Conforme se verifica na resposta apresentada, a situação a descoberto de contrato perdurou de 30/9/2009 a 26/10/2010.

9.6.1. Verifica-se mais uma vez descontrole na gestão dos contratos, tendo em vista que uma embarcação de 20m e duas lanchas ficaram sem o serviço de guarda de embarcação por um ano, sendo os serviços realizados informalmente, violando os preceitos dos artigos 3º e 24 da Lei 8.666/1993, razão pela qual não se acolhe as razões de justificativa, bem como proposta de dar ciência da irregularidade para o órgão.

9.7. Quanto ao item "d", o responsável juntou o Memo 012/2012/GAB/SFA/AM e Memo 17/2012SAG/SCC/SFA-AM (peça 20, p. 16-18).

9.8. Análise: No Memo 17/2012SAG/SCC/SFA-AM, na letra "b", informa sobre o pagamento de despesas por reconhecimento de dívida, pois não havia contrato. Verifica-se que o responsável não justifica a falha e apenas apresenta documento acerca do reconhecimento da dívida para posterior pagamento.

9.8.1. A referida ocorrência foi objeto da representação objeto do TC 033.985/2011-1, sendo julgada nos termos do Acórdão 5708/2013-1ª. Câmara, conforme excerto:

9.1. conhecer desta representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa de Amarildo Pereira da Silva, excluindo-o da relação processual;

9.3. rejeitar as razões de justificativa de Edvar dos Santos Almeida;

9.4. aplicar a Edvar dos Santos Almeida multa no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.6. determinar o apensamento deste processo ao TC-032.595/2011-5.

9.8.2. Depois de notificado, o responsável ingressou com recurso (peça 49), posteriormente ingressou com documento de quitação da dívida e solicitação de baixa processual (peça 55).

9.8.3. Em razão dos fatos, o Ministro Relator restituiu o processo para Unidade Técnica para se manifestar sobre a quitação (peça 59), a qual encaminhou proposta favorável à quitação (peças 60-61), encontrando-se o processo no Ministério Público para manifestação.

9.8.4. Assim, o Tribunal já se manifestou sobre a ocorrência, não acolhendo as razões de justificativa e aplicando multa, cabendo dar ciência ao órgão sobre o pagamento sem cobertura contratual.

9.9. Quanto aos itens “e” e “f”, o responsável apresentou o Memorando 1112012ISGP/SAO/SFA/AM, Oficio 377/GAB/SFA/AM e Formulários de Admissão (peça 20, p. 19-24).

9.10. Por meio do Memorando 11/2012/SGP/SAD/SFA/AM consta informação que não foi possível atualizar o Laudo de Insalubridade por falta de profissional habilitado (ocorrência do item “e”). Foi solicitada a cooperação do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor por meio do Ofício 377/2012, todavia não surtiu efeito pela falta de profissional habilitado para aquele fim (peça 20, p. 21).

9.10.1. Em relação ao item “f”, por meio do Memorando 11/2012/SGP/SAD/SFA/AM consta documentação da inclusão no Sistema SISAC de quatro servidores (Adauto Moisés Cardoso Carneiro, Adail Santiago Bandeira e Rodrigo Serpa Vieira Leite).

9.10.2. Foi informado ainda que a falta de inclusão de pensionista decorre de a servidora matrícula Siape 1114424 ser anistiada pela Lei 8.875/1994, não havendo a inclusão no Sisac por falta de conhecimento para esse fim no âmbito do órgão.

9.10.3. A falta de inclusão de vantagem para servidor aposentado foi motivada pela dupla aposentação do beneficiário, uma no MAPA e outra na Funai.

9.10.4. As falhas apresentadas têm natureza formal resultando de procedimentos de registro de pessoal. Neste sentido, propõe-se o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

9.11. Em relação à letra “g”, apresentou o Oficio 1313/2011, encaminhado à CGU informando que os contratos passaram a ser registrados no Siasg e que foram disponibilizadas senhas para os fiscais e incluído na proposta orçamentária para 2012 cursos de capacitação para servidores (peça 20, p. 31).

9.11.1. A falha foi motivada pela falta de atualização dos contratos no Siasg. De qualquer sorte, sua natureza é formal e o gestor adotou as medidas para saneamento. Propõe-se o acolhimento das razões de justificativa.

9.12. Quanto à letra “h”, por meio do Memo 24/2012/SEOF/SFA/AM, foi informado que os empenhos processados e não liquidados não foram pagos, porque para todas as despesas liquidadas na semana, o órgão setorial de Brasília só repassa recurso financeiro na semana seguinte (peça 20, p. 34).

9.12.1. A falha tem natureza operacional formal, razão pela qual se propõe o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

10. Analisando-se as ocorrências da gestão do responsável, verifica-se a existência de falhas formais e falhas mais graves ligadas ao processo licitatório e contrato (itens “b”, “c” e “d”), motivando a irregularidades de suas contas.

11. Apesar da proposta de irregularidade das contas, afasta-se a aplicação de nova multa ao gestor, uma vez que já foi multado em razão da ocorrência da letra “d” e efetuou o pagamento.

Responsável: Sra. Elaide Soares da Silva

12. A responsável Elaide Soares da Silva, ouvida em audiência quanto à inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de liquidação das despesas, informou que o pagamento não foi feito por problemas operacionais, mais houve a quitação no início do exercício de 2011 (peça 17).

13. Análise: trata-se da mesma ocorrência consignada ao ex-superintendente no item “h”. Verifica-se que ocorreram os pagamentos em 2011 dos restos a pagar, tendo a ocorrência natureza operacional formal. Assim, sugere-se o acolhimento das justificativas apresentadas, propondo-se a regularidade com ressalvas de suas contas.

CONCLUSÃO

14. Em face da análise promovida nos itens 9.4, 9.6 e 9.8 da seção Exame Técnico, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edivar dos Santos Almeida (CPF 542.719.087-20), ex-Superintendente Federal de Agricultura no Amazonas, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares, sem aplicação de multa, uma vez que já sofreu penalização por meio do Acórdão 5708/2013-1ª. Câmara sobre a mesma matéria onde não houve acolhimento de suas razões de justificativa: licitação e contração.

15. Acolher as razões de justificativa da responsável Elaide Soares da Silva (CPF 043.273.652-20), ex-Chefe da Seção de Orçamento e Finanças, propondo a regularidade com ressalva de suas contas, conforme item 13 da instrução.

16. Propõe-se ainda a regularidade com quitação plena aos demais responsáveis: Guilherme de Melo Pessoa (CPF 452.775.912-49), Superintendente Federal de Agricultura no Amazonas – Substituto e ordenador de despesas, e Antônio Gil Gato Bentes (CPF 193.185.702-44), ordenador-substituto.

17. Considerando as falhas de contratação por dispensa de licitação acima dos limites legais, prestação de serviços anterior ao procedimento licitatório ou de dispensa e de pagamento de despesa sem cobertura contratual analisadas nos subitens 9.4, 9.6 e 9.8, propõe-se dar ciência ao órgão sobre tais irregularidades.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

18. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais pode-se mencionar benefícios diretos de correção de irregularidade do item 47 e outros benefícios diretos pela redução do sentimento de impunidade do item 66.5 das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Diante do exposto, encaminhe-se o processo ao Ministério Público, com a seguinte proposta:

19.1. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b" da Lei 8.443/1992, inciso III, da mesma e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Edivar dos Santos Almeida (CPF 542.719.087-20), ex-Superintendente Federal de Agricultura no Amazonas;

19.2. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva em face das falhas adiante apontadas as contas da responsável a seguir, dando-lhe quitação:

Elaide Soares da Silva (CPF 043.273.652-20), ex-Chefe da Seção de Orçamento e Finanças.

Ocorrência: inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de liquidação das despesas (item 13).

19.3. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Guilherme de Melo Pessoa (CPF 452.775.912-49), Superintendente Federal de Agricultura no Amazonas – Substituto e ordenador de despesas, e Antônio Gil Gato Bentes (CPF 193.185.702-44), ordenador-substituto, dando-lhes quitação plena.

19.4. Dar ciência à Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento no Amazonas sobre as seguintes impropriedades:

19.4.1. Dispensa indevida de licitação, por contratação acima do limite de dispensa de licitação, afrontando o art. 24, da Lei 8.666/1993, como na Dispensa de licitação 1/2010, tendo como contratada a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazônia Ltda. (CNPJ 10.181.964/0001-37), no valor de R$ 55.885,56;

19.4.2. Realização de prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição (licitação ou contratação direta), violando os artigos 3º, 24 e 25 da Lei 8.666/1993, como ocorrido nos serviços posteriormente acobertados pela Dispensa de licitação 39/2010, tendo como contratada a empresa André de Oliveira Pereira (CNPJ 07.355.785/0001-64), no valor de R$ 8.000,00; e

19.4.3. Pagamento de despesas sem cobertura contratual em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, a exemplo do Contrato 08/2008 firmado com a empresa Gari Serviços de Limpeza Empresariais Ltda.

19.5. Comunicar ao órgão e aos responsáveis Edivar dos Santos Almeida e Elaide Soares da Silva sobre a decisão proferida pelo Tribunal.

19.6. Arquivar o processo."

5. A Srª Secretária da Secex/AM manifestou-se de acordo com a proposta acima transcrita (peça 22).

6. Em sua atuação nos autos, o MP/TCU, representado pela eminente Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, exarou o seguinte Parecer (peça 23):

"Trata-se da Prestação de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas, referente ao exercício de 2010.

2. A Unidade Técnica propõe a irregularidade das contas do Senhor Edivar dos Santos Almeida, ex-Superintendente, em razão das seguintes ocorrências:

2.1. "dispensa indevida de licitação (Dispensa de licitação 1/2010), tendo como contratada a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazônia Ltda. (CNPJ 10.181.964/0001-37), no valor de R$ 55.885,56, em desacordo ao art. 24 da Lei 8.666/1993";

2.2. “prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição (dispensa de licitação 39/2010), tendo como contratada a empresa André de Oliveira Pereira (CNPJ 07.355.785/0001-64), no valor de R$ 8.000,00”;

2.3. “pagamento de despesas sem cobertura contratual, a exemplo do Contrato 08/2008 firmado com a empresa Gari Serviços de Limpeza Empresariais Ltda., em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993”.

3. Conquanto o valor envolvido nessas irregularidades possa ser considerado diminuto, sobretudo se cotejado com o montante de recursos gerido anualmente pelo órgão, é preciso considerar que a falha descrita no item 2.3 já foi objeto de aplicação de multa pecuniária ao Senhor Edivar dos Santos Almeida pelo TCU, no valor de R$ 7.000,00 (Acórdão n.º 5.708/2013 – 1.ª Câmara), demonstrando, consoante juízo meritório já exercido pela Corte de Contas, razoável grau de reprovabilidade daquela ocorrência *de per si*.

4. Tal fato, somado às outras duas irregularidades acima descritas (itens 2.1 e 2.2), ainda que não caracterizem uma gestão desastrosa, marcada por ilegalidades, impedem, de outro turno, o juízo de plena aprovação das contas por parte do Tribunal.

5. Outrossim, importante observar que, em relação à ocorrência constante do item 2.2, verificou-se uma contratação informal/verbal de empresa para a guarda de embarcações, situação essa que perdurou, segundo apurou a Unidade Técnica, de 30/09/2009 a 26/10/2010, caracterizando uma inércia administrativa por mais de um ano, dos quais 10 meses se referem à gestão sob exame. Tem-se, novamente, uma irregularidade grave e que subsistiu durante a maior parte do ano de 2010, até ser corrigida pelo órgão.

6. Dessa forma, esta representante do Ministério Público manifesta sua concordância com o encaminhamento sugerido pela Secex/AM (peças n.ºs 21 e 22), no sentido da irregularidade das contas do Senhor Edivar dos Santos Almeida, e regularidade e/ou regularidade com ressalva dos demais responsáveis, sem prejuízo das demais providências propostas.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas anual da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas (SFA/AM), relativa ao exercício de 2010.

2. Em instrução inicial, a Secex/AM promoveu a audiência do Sr. Edivar dos Santos Almeida, então Superintendente da SFA/AM, e da Srª Elaide Soares da Silva, que no exercício em exame ocupava a chefia da Seção de Orçamento e Finanças (peças 13 e 12, respectivamente).

3. As ocorrências que deram ensejo às audiências foram:

I – Em relação ao responsável Edivar dos Santos Almeida:

a) divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão e os valores constantes no SIAFI em relação à execução financeira do Programa 0357 - Segurança da Sanidade na Agropecuária, Ação 4842 - Erradicação da Febre Aftosa, que apresentou uma diferença no total de R$ 4.718,12;

b) dispensa indevida de licitação (Licitação 1/2010), tendo como contratada a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazônia Ltda., CNPJ 10.181.964/0001-37, no valor de R$ 55.885,56, em desacordo ao art. 24 da Lei nº 8.666/1993;

c) prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição (Licitação 39/2010), tendo como contratada a empresa André de Oliveira Pereira, CNPJ 07.355.785/0001-64, no valor de R$ 8.000,00;

d) pagamento de despesas sem cobertura contratual, a exemplo do Contrato 08/2008 firmado com a empresa Gari Serviços de Limpeza Empresariais Ltda., em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

e) laudo de insalubridade desatualizado;

f) falta de cadastro no sistema SISACnet de quatro admissões e uma instituição de pensão; falta de pagamento de vantagem a servidor por enquadramento legal diverso;

g) ausência das informações atualizadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) da execução dos contratos em vigência, em desacordo com a Lei nº 12.309/2010;

h) inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de liquidação das despesas.

II – Em relação à responsável Elaide Soares da Silva:

a) inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de liquidação das despesas.

4. Quanto ao mérito das contas, manifesto minha concordância com os pronunciamentos uniformes exarados pela Secex/AM e pelo Ministério Público que atua junto a esta Corte (MP/TCU), e adoto como razões de decidir as análises feitas tanto pela Unidade Técnica quanto pelo *Parquet* (peças 21/22 e 23, respectivamente).

5. Adicionalmente, faço, a seguir, breves apontamentos acerca destas contas anuais.

6. Conforme visto no Relatório precedente, o Sr. Edivar dos Santos Almeida, ao apresentar as suas razões de justificativas, trouxe aos autos os elementos e os esclarecimentos necessários e suficientes para afastar as ocorrências listadas nas alíneas "a", "e", "f", "g" e "h" mencionadas no item 3 deste Voto. De modo geral, constatou-se que as falhas apontadas nas referidas alíneas são de natureza formal e que a SFA/AM adotou as medidas corretivas pertinentes.

7. No entanto, as razões apresentadas em relação às alíneas "b" e "c" não foram suficientes para descaracterizar as irregularidades constatadas, referentes à dispensa indevida de licitação e à prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição, respectivamente. Como afirma a Secex/AM, essas ocorrências — para as quais o responsável não apresentou justificativas satisfatórias — não podem ser consideradas como meras falhas formais, caracterizando-se como irregularidades graves, uma vez que revelam descumprimento de preceitos legais na gestão de processos licitatórios e contratos.

8. Especificamente em relação à alínea "d" (pagamento de despesas sem cobertura contratual), a instrução da Secex/AM reproduzida no Relatório que antecede este Voto, esclarece que "*a referida*

ocorrência foi objeto da representação objeto do TC 033.985/2011-1, sendo julgada nos termos do Acórdão 5708/2013-1ª Câmara" (peça 21, p. 4). O citado acórdão rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edivar dos Santos Almeida, aplicando-lhe multa no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais).

9. A respeito desses fatos, acrescento que por intermédio do Acórdão nº 3039/2014, a 1ª Câmara desta Corte examinou e não conheceu do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Edivar contra o Acórdão 5.708/2013-1ª Câmara, fundamentalmente em razão da perda de objeto do expediente recursal, uma vez que, após a interposição do recurso, o Recorrente recolheu o valor integral da multa aplicada e solicitou a extinção do processo. Também nesse ponto, concordo com os posicionamentos expressos pela Secex/AM e pelo MP/TCU no sentido de que, as presentes contas do Sr. Edivar dos Santos Almeida sejam julgadas irregulares, porém sem a aplicação de multa "*uma vez que já sofreu penalização por meio do Acórdão 5708/2013-1ª. Câmara sobre a mesma matéria onde não houve acolhimento de suas razões de justificativa: licitação e contração*" (peça 21, p. 5).

10. Em relação à Srª Elaide Soares da Silva, o exame realizado pela Secex/AM demonstra que a informação prestada pela responsável relativamente à inscrição de empenhos em restos a pagar processados sem a correspondente demonstração de liquidação das despesas — no sentido de que o pagamento não foi realizado tempestivamente em virtude de problemas operacionais, havendo ocorrido a quitação no início do exercício de 2011 (peça 17) — "*trata-se da mesma ocorrência consignada ao ex-superintendente no item "h". Verifica-se que ocorreram os pagamentos em 2011 dos restos a pagar, tendo a ocorrência natureza operacional formal. Assim, sugere-se o acolhimento das justificativas apresentadas, propondo-se a regularidade com ressalvas de suas contas* (peça 21, p. 5)."

Em razão do exposto, acolho os pronunciamentos uniformes emitidos nos autos e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 90/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 032.595/2011-5

2. Grupo I – Classe de Assunto IV – Tomada de Contas – Exercício de 2010

3. Responsáveis: Edivar dos Santos Almeida (CPF 542.719.087-20), Guilherme de Melo Pessoa (CPF 452.775.912-49), Elaide Soares da Silva (CPF 043.273.652-20) e Antônio Gil Gato Bentes (CPF 193.185.702-44)

4. Órgão: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas (SFA/AM) – Mapa

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas

8. Advogados constituídos nos autos: Não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Amazonas (SFA/AM), relativa ao exercício de 2010,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Edivar dos Santos Almeida, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443/92;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas da Srª Elaide Soares da Silva, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

9.3. julgar regulares as contas dos Srs. Guilherme de Melo Pessoa e Antônio Gil Gato Bentes,

dando-lhes quitação plena, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92;

9.4. dar ciência à Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento no Amazonas acerca das seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. dispensa indevida de licitação, por contratação acima do limite de dispensa de licitação, afrontando o art. 24, da Lei nº 8.666/1993, como na dispensa de licitação nº 1/2010, tendo como contratada a empresa Oca Viagens e Turismo da Amazônia Ltda. (CNPJ 10.181.964/0001-37), no valor de R$ 55.885,56;

9.4.2. realização de prestação de serviços anterior ao procedimento de aquisição (licitação ou contratação direta), violando os artigos 3º, 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, como ocorrido nos serviços posteriormente acobertados pela dispensa de licitação nº 39/2010, tendo como contratada a empresa André de Oliveira Pereira (CNPJ 07.355.785/0001-64), no valor de R$ 8.000,00; e

9.4.3. pagamento de despesas sem cobertura contratual em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, a exemplo do Contrato nº 08/2008 firmado com a empresa Gari Serviços de Limpeza Empresariais Ltda.;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Superintendência Federal de Agricultura Pecuária e Abastecimento no Amazonas.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0090-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 010.724/2014-1
Natureza(s): Embargos de Declaração
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS no Rio de Janeiro/Norte
Embargante: Mauro Cassiano dos Santos (072.362.127-68);
Advogada constituída nos autos: Samira Sabbad Guedes Barbosa (OAB/RJ nº 141.703).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. INTEGRAÇÃO DA DECISÃO EMBARGADA. CIÊNCIA AO EMBARGANTE. ENVIO DOS AUTOS À SERUR.

RELATÓRIO

Examinam-se embargos de declaração opostos pelo Sr. Mauro Cassiano dos Santos contra o Acórdão nº 2.920/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, de seguinte teor:

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator em:

9.1. excluir da relação processual os segurados Antônio Aguiar dos Santos (CPF 396.910.477-72); Jonas Maurício da Silva (CPF 008.405.697-50); José Alves dos Santos (CPF 552.005.677-34); Paulo Soares Pedrosa (CPF 377.420.517-03); Sirlene Cardoso de Souza (CPF 009.050.447-03);

9.2. considerar Mauro Cassiano dos Santos revel para todos os efeitos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992

9.3 julgar irregulares as contas de Mauro Cassiano dos Santos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ***d****, e §§ 1º e 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos IV, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-lo, nos termos dos demonstrativos abaixo, ao pagamento das quantias especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea* ***a****, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos, relativos aos pagamento efetuados aos seguintes segurados (*valores omitidos, constam da deliberação original*):*

9.3.1. Antônio Aguiar dos Santos (CPF 396.910.477-72)

9.3.2. Jonas Maurício da Silva (CPF 008.405.697-50)

9.3.3. José Alves dos Santos (CPF 552.005.677-34)

9.3.4. Paulo Soares Pedroza (CPF 377.420.517-53)

9.3.5. Sirlene Cardoso de Souza (CPF 009.050.447-03)

9.4. aplicar a Mauro Cassiano dos Santos (072.362.127-68) a multa de R$ 171.000,00 (cento e setenta e um mil reais), conforme previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, conforme art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.6. inabilitar Mauro Cassiano dos Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (anos) anos, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e do art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.7. comunicar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e à Procuradoria-Geral Federal – PGF que decisão indicada no item 9.1 deste acórdão não impede a adoção de providências administrativas e/ou judiciais, com vistas a reaver valores que eventualmente foram pagos aos segurados ali referidos, em razão da concessão indevida de benefício previdenciário;

9.8. encaminhar cópia da deliberação deste acórdão, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do art. 270 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens do responsável;

9.9. arquivar os presentes autos".

2. Reproduzo, a seguir, uma síntese das alegações do embargante (fls. 1/3, peça nº 32):

"Em síntese, entendeu o TCU de julgar irregulares as contas do Embargante, sem apreciar-lhe a peça defensiva, a qual foi transformada, indevidamente, em memorial.

Desconsiderando os argumentos da defesa, inclusive os de índole pública, como a prescrição, confirmou serem irregulares as contas do Embargante.

Com a devida vênia, há omissão e obscuridade na sucinta decisão, senão vejamos:

DAS OMISSÕES

I) Omissa a decisão quanto aos argumentos de ordem pública, a saber:

a) omitiu-se quanto à prescrição, suscitada pelo Embargante;

b) omitiu-se quanto ao defeito da citação, também levantado na peça defensiva;

c) omitiu-se quanto à inexistência de prova material da acusação, com os processos concessórios. O ora Embargante foi acusado sem lhe oportunizar vista dos processos concessórios na íntegra;

d) omitiu-se quanto à inexistência de autoria, pois seria impossível ao Embargante praticar tal ilícito, se já estava autorizado.

DA OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO

Obscura outrossim a decisão, pois diz que analisou os argumentos do Embargante, na condição de memorial e em respeito ao devido processo legal, mas que nada achou de determinante e elucidativo.

Ora, se examinou, deveria ter motivado por que não levou seus argumentos em consideração. Isso é básico na teoria decisional, e no direito administrativo. Com efeito, se há menção a argumentos analisados, com base na teoria dos motivos determinantes, deveria ter explicitado quais foram analisados, e por que não foram acolhidos.

AQUI, a decisão é obscura, e contraditória. Repita-se: não importa se considerou a peça defensiva, e a tomou como simples memorial. Se se vinculou ao exame dos argumentos do Embargante, é-lhe obrigatório que motive quais examinou, e por que não os acolheu – teoria dos motivos determinantes do ato administrativo".

3. Por último, *requer sejam esclarecidas as omissões da decisão ora desafiada, bem como desfeitas as contradições e obscuridades, conferindo-se aos embargos os efeitos previstos em lei. DESDE JÁ PREQUESTIONAM-SE OS SEGUINTES DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS: art. 5º, incs. LIV e LV; art. 93, inc. IX; e art. 146, inc. III, alínea a, todos da CF/88".*

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário embargos de declaração opostos pelo Sr. Mauro Cassiano dos Santos contra o Acórdão nº 2.920/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, o qual sucedo na relatoria do feito, em virtude de Sua Excelência ter assumido a presidência desta Casa.

2. Preliminarmente, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento no art. 32 e 34, §2º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e, no mérito, devem ser providos parcialmente, nos termos que explicito neste voto.

3. Nesta oportunidade, o responsável alega que o Tribunal o condenou sem apreciar-lhe a peça defensiva, a qual foi transformada, indevidamente, em memorial, desconsiderando os argumentos da defesa, inclusive os de índole pública, como a prescrição.

4. Não procede a alegação do embargante, pois consta do voto que fundamentou o Acórdão recorrido que o responsável, devidamente citado, permaneceu silente e deixou transcorrer em branco o prazo para apresentação das alegações de defesa.

5. Com efeito, verifico que consta dos autos o Ofício de citação (peça nº 11) e o correspondente Aviso de Recebimento - AR (peça nº 12) dando conta de que o próprio responsável recebera o ofício citatório, em 9/9/2014. Considerando que o prazo regimental para apresentação das alegações de defesa é de 15 dias, conforme constou do ofício citatório, considero hígida a decisão do Tribunal ao declarar a revelia do Sr. Mauro Cassiano dos Santos, dando-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, **verbis**: *"Art. 12 (...) § 3° O responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.*

6. Além disso, ainda do voto condutor, verifico que o relator fundamentou o acolhimento dos memoriais do responsável e os analisou, conforme assevera: "*16. A par disso, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, analisei os elementos constantes do memorial e constatei que este não tem o condão de alterar o entendimento defendido no Relatório e Voto precedentes*".

7. Ademais, sem esquecer que estamos tratando de documento acolhido pelo relator a título de memorial, em evidente benefício do responsável, e em homenagem aos princípios do contraditório e ampla defesa, tendo em vista que o mesmo deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação das alegações de defesa, registro que o julgador não se acha obrigado a abordar expressamente todas as alegações apresentadas pelas partes e nem lhe cabe rebater, um a um, os argumentos aduzidos. É suficiente que exponha os fundamentos que lhe formam o convencimento. Nesta linha são os acórdãos 2.653/2009, 2.074/2011, 1.914/2013, 2.758/2013 e 830/2014, todos do Plenário, e a jurisprudência consolidada no Poder Judiciário, como exemplifica o RMS 18.763 do STJ, assim ementado:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. QUESTÃO IMPLICITAMENTE AFASTADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO.

1. A omissão ensejadora dos embargos declaratórios é a lacuna condizente com a conclusão do julgado, não a que se refere aos argumentos das partes que podem ser rejeitados implicitamente. Ademais, o órgão judicial, para expressar sua convicção, não está obrigado a aduzir comentários a respeito de todos os argumentos levantados pelas partes, quando decidir a causa com fundamentos capazes de sustentar sua conclusão. Precedentes."

8. Nesse aspecto, não existe mácula no procedimento adotado pelo relator e pelo Tribunal no julgamento do presente feito, que culminou no Acórdão nº 2.920/2014-TCU-Plenário.

9. No que tange à parte da alegação de omissão relativa à prescrição e ao possível defeito na citação, considerando que as questões suscitadas pela defesa, ainda que em memoriais, não foram expressamente consignadas nos fundamentos do acórdão embargado, considero os embargos parcialmente procedentes para integrar a decisão embargada, esclarecendo ao embargante porque suas alegações não prosperaram, conforme mencionou o relator no item 16 do seu voto.

10. Destarte, a integração do acórdão 2.920/2014 - Plenário deve ser feita sem que se conceda aos embargos efeitos infringentes, visto que tais efeitos apenas são cabíveis se os elementos apresentados forem capazes de influenciar na decisão prolatada, que não se observa no presente caso.

11. Como registrei no relatório precedente, o embargante alega que a decisão foi omissa pois:

"a) omitiu-se quanto à prescrição, suscitada pelo Embargante;

b) omitiu-se quanto ao defeito da citação, também levantado na peça defensiva;

c) omitiu-se quanto à inexistência de prova material da acusação, com os processos concessórios. O ora Embargante foi acusado sem lhe oportunizar vista dos processos concessórios na íntegra;

d) omitiu-se quanto à inexistência de autoria, pois seria impossível ao Embargante praticar tal ilícito, se já estava autorizado".

12. Como registrou o relator original no item 16 seu voto, os elementos constantes do memorial não têm o condão de alterar o entendimento que orientou a prolação do acórdão embargado.

13. Em primeiro lugar, porque a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de os débitos contra a União são imprescritíveis, a teor do enunciado da Súmula de Jurisprudência do Tribunal nº 282, de 15 de agosto de 2012: *As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.*

14. Do mesmo modo, não identifico na citação o defeito apontado pelo embargante, de que a peça não informaria a irregularidade e a forma como foi executada, apenas diria que se tratou de concessões irregulares de benefício e só, dificultando ao acusado tomar ciência dos contornos e detalhes da increpação.

15. Pelo contrário, encontro expresso no parágrafo 5 do ofício citatório (peça nº 11) o seguinte registro: "5. *Para subsidiar a resposta, seguem anexas cópias das peças 9 (Instrução da Unidade Técnica) e 10 (Pronunciamento da Unidade) deste processo".*

16. Tal registro, no meu entendimento, configura esforço de esclarecimento ao responsável, uma vez que da Instrução da Unidade Técnica, peça nº 9 dos autos, consta detalhadamente as condutas do responsável que culminaram com os danos por quais citados. Ilustro com a reprodução de parte daquela instrução:

"4. As irregularidades em cada aposentadoria previdenciária concedidas aos servidores identificados nos autos foram apuradas pela Missão Extraordinária na Superintendência Estadual do Rio de Janeiro, Grupo de Trabalho/INSS/MAGER1/RJ e Grupo de Trabalho/PT/INSS/AUDGER n. 5/2006-MAGER1/RJ:

a) Segurado Antônio Aguiar dos Santos, N/B 41/108.444.322-5 (peça 1, p. 23, itens 1 a 4): o dossiê, constituído pela Auditoria Geral do INSS em virtude da não localização do processo concessionário original, referiu-se ao benefício em epígrafe, foi habilitado e concedido no Posto do Seguro Social-Irajá III;

a.1) utilizou-se o Sistema Prisma-Projeto de Regionalização e Informação de Sistemas, que contém o discriminativo de todo o tempo de serviço que o segurado teria apresentado, que deveria estar constando nas carteiras de trabalho e de outros documentos permitidos pela legislação, extratados pelo habilitador do benefício, conforme o Resumo de Documentos para Cálculo de Tempo de Serviço;

a.2) visando apurar a autenticidade dos elementos que embasaram a concessão, a Auditoria Geral do INSS efetuou pesquisas junto ao CNIS-Cadastro Nacional de Informações Sociais e/ou CNISCI-Cadastro Nacional de Informações Sociais/Contribuinte Individual, constatou que não foram confirmados os períodos e/ou vínculos empregatícios, na forma como foram consignados na contagem do Tempo de Serviço ao benefício em epígrafe, extratados e anexados aos autos pelo INSS, conforme o Resumo de Documentos para Cálculo de Tempo de Serviço;

a.3) a Auditoria Geral do INSS enviou Ofício de defesa ao segurado, oportunizando-lhe apresentar elementos em forma de defesa; no entanto, o segurado não se manifestou; considerando o tempo de serviço confirmado pelos sistemas CNIS/CNISCI, concluiu-se que o mesmo não possuía, na

data do requerimento, o tempo mínimo exigido para a concessão do benefício (peça 1, p. 25, item 6);

a.4) as informações do benefício da pré-habilitação até a formatação, através do Sistema Prisma, foram lançadas pelo servidor Mauro Cassiano dos Santos (peça 1, p. 25, item 7).

b) segurado Jonas Maurício da Silva, N/B 42/108.269.315-1 (peça 1, p. 39, itens 1-2): o dossiê, constituído pela Auditoria Geral do INSS em virtude da não localização do processo concessionário original, referiu-se ao benefício em epígrafe, foi habilitado e concedido no Posto do Seguro Social-Irajá III;

b.1) a Auditoria do INSS utilizou o Sistema Prisma-Projeto de Regionalização e Informação de Sistemas, que contém o discriminativo de todo o tempo de serviço que o segurado teria apresentado, que deveria estar constando nas carteiras de trabalho e de outros documentos permitidos pela legislação, extratados pelo habilitador do benefício, conforme o Resumo de Documentos para Cálculo de Tempo de Serviço;

b.2) visando apurar a autenticidade dos elementos que embasaram a concessão, a Auditoria Geral do INSS efetuou pesquisas junto ao CNIS-Cadastro Nacional de Informações Sociais e/ou CNISCI-Cadastro Nacional de Informações Sociais/Contribuinte Individual, constatou que não foram confirmados os períodos e/ou vínculos empregatícios, na forma como foram consignados na contagem do Tempo de Serviço ao benefício em epígrafe, extratados e anexados aos autos pelo INSS, conforme o Resumo de Documentos para Cálculo de Tempo de Serviço;

b.3) a Auditoria Geral do INSS enviou Ofício de defesa ao segurado, oportunizando-lhe apresentar elementos em forma de defesa, devolvido pelo Correio, em virtude da não localização do mesmo;

b.4) considerando o tempo de serviço confirmado pelos sistemas CNIS/CNISCI, concluiu-se que o mesmo não possuía, na data do requerimento, o tempo mínimo exigido para a concessão do benefício (peça 1, p. 41, item 6); as informações do benefício da pré-habilitação até a formatação, através do Sistema Prisma, foram lançadas pelo servidor Mauro Cassiano dos Santos (peça 1, p. 41, item 8).

c) segurado José Alves dos Santos, N/B 42/107.209.848-0 (peça 1, p. 55, item 3): visando apurar as irregularidades na concessão do benefício, a Auditoria do INSS consultou os Sistemas Corporativos da Previdência Social que resultou na constatação, para o NIT 1032472550-4, de um vínculo empregatício, no período de 3/9/1979 a 27/9/1979, na empresa Transportes Vila Isabel S/A;

c.1) a Auditoria do INSS concluiu que aquele benefício foi obtido de forma irregular, mediante inclusão de vínculos empregatícios e de salários de contribuição utilizados no cálculo da renda mensal do benefício referente à empresa Onibla Transportes Ltda, conforme demonstrativo abaixo (peça 1, p. 59, item 8):

Empresa	*Período informado para obtenção do benefício*	*Tempo Serviço Informado*	*Período Apurado*	*Tempo de Serviço Apurado*
Auto Viação Alpha	*26/6/1978 a 20/5/1986*	*7 a, 10m, 25 dias*	*17/8/1978 a 1/7/1979*	*10 m, 15 d*
Onibla Transportes Ltda.	*1/6/1986 a 17/3/1997*	*10 a, 8m, 27 dias*	*vínculo não confirmado*	-

c.2) a Auditoria do INSS concluiu que o segurado recebeu indevidamente o benefício durante o período de 12/8/1997 a 31/10/2005 (peça 1, p. 59, item 10);

c.3) o servidor Mauro Cassiano dos Santos atuou na habilitação, emissão e conferência do benefício (peça 1, p. 59, item 11).

d) segurado Paulo Soares Pedroza (peça 1, p. 63, item 1; p. 67, item 17): o GT/PT/INSS/AUDGER n. 5/2006 formalizou o dossiê de aposentadoria por tempo de contribuição protocolado sob o número 42/103.020.635-7; as peças originais da concessão do benefício foram solicitadas, porém, não foram localizadas;

d.1) a Auditoria do INSS concluiu que aposentadoria em questão foi concedida irregularmente por meio de supostos vínculos empregatícios junto às empresas Santana Maciel e Cia Ltda (período de 8/5/1966 a 30/4/1970); Magazin Leila Assis Ltda (período de 10/5/1970 a 28/12/1970); Farmácia

Cristo Redentor (período de 4/1/1975 a 5/7/1976); Fábrica de Móveis Irmãos Primos Ltda (período de 20/9/1994 a 28/2/1997).

f) segurada Sirlene Cardoso de Souza (peça 1, p. 71, item 1): a equipe de Auditoria do INSS, em Missão de Auditoria Extraordinária no PSS/Irajá/RJ reconstituiu o processo de aposentadoria por tempo de contribuição N/B 42/108.269.047-0 com as telas do Resumo de Documentos para Cálculo de Tempo de Serviço e Resumo de Beneficios, em virtude da não localização do processo original no PSS/Irajá/RJ;

f.1) segundo a auditoria do INSS "a irregularidade no presente caso, é no mínimo escabrosa, tendo em vista que ao procedermos as apurações, constatamos que a segurada nasceu em 22/7/1969, e que para conseguir o benefício, sua data de nascimento foi alterada para 22/7/1954"(peça 1, p. 79-81, item 6.1.);

f.2) a equipe de Auditoria do INSS constatou uma situação sui generis, em que a Sra. Sirlene Cardoso de Souza começou suas atividades laborativas antes de nascer, tendo em vista que seu primeiro vínculo empregatício ocorreu na empresa Vidrex Emp. de Serviços Ltda, com admissão em 5/9/1968 e demissão em 10/12/1979.

5. Segundo o Parecer da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, constante do Relatório de TCE n. 37367.003850/2013-43, os fatos apurados indicaram a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da concessão de diversos benefícios de aposentadoria irregulares, pelo ex-servidor Mauro Cassiano dos Santos, na Gerência do INSS do Rio de Janeiro-norte, na agência da Previdência Social Irajá, aos segurados Antonio Aguiar dos Santos, Jonas Maurício da Silva, José Alves dos Santos, Paulo Soares Pedroza e Sirlene Cardoso de Souza, gerando créditos indevidos e causando aos cofres do INSS o prejuízo de R$ 1.614.693,54, atualizado monetariamente até a data de 18/11/2013 (peça 3, p. 208, item 15). A inscrição do nome do ex-servidor Mauro Cassiano dos Santos foi inscrito em conta de responsabilidade por meio da Nota de Lançamento 2013NL001490, em 26/12/2013 (peça 3, p. 226)."

17. A alegação de omissão no que tange à inexistência de prova material da acusação e quanto à inexistência de autoria não merece acolhida, ante todos os elementos constantes dos autos e referidos no relatório e no voto que fundamentaram a decisão embargada dando conta das ações do embargante que culminaram com os apontados danos ao erário.

18. Assim, feito os esclarecimentos acima a título de integração do acórdão embargado, por meio dos quais complemento os fundamentos aduzidos pelo relator original ao conduzir o julgamento do presente processo, que culminou com o Acórdão nº 2920/2014-TCU-Plenário, improcedem as alegações de obscuridade e contradição expressas pelo embargante.

19. Por fim, verifico que constam dos autos, Peça nº 33, Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Mauro Cassiano dos Santos contra o acórdão de que se cuida, portanto, após apreciação, devem os presentes autos serem encaminhados à Serur para o adequado exame do recurso.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 91/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.724/2014-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração(Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Antônio Aguiar dos Santos (396.910.477-72); Jonas Maurício da Silva (008.405.697-50); José Alves dos Santos (552.005.677-34); Mauro Cassiano dos Santos (072.362.127-68); Paulo Soares Pedroza (377.420.517-53); Sirlene Cardoso de Souza (009.050.447-03)
3.2. Recorrente: Mauro Cassiano dos Santos (072.362.127-68).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS No Rio de Janeiro/Norte.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
8. Advogada constituída nos autos: Samira Sabbad Guedes Barbosa (OAB/RJ nº 141.703).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Sr. Mauro Cassiano dos Santos em face do Acórdão nº 2.920/2014-TCU- Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e considerá-los parcialmente procedentes para integrar o Acórdão nº 2.920/2014-TCU- Plenário com os fundamentos expostos no voto condutor desta deliberação;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao embargante;

9.3. remeter os presentes autos à Serur, para exame do Recurso de Reconsideração de peça nº 33.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0091-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE II - PLENÁRIO
TC 018.528/2014-7 [Apensos: TC 014.958/2014-7, TC 032.642/2014-8]
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Interessado: Senado Federal
Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur)
Advogados constituídos nos autos: Nadja Maria Mehmeri Lordêlo (CPF 068.225.091-00), Maria do Perpétuo Socorro Lobato de Farias (CPF 126.420.451-53).

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA A REALIZAÇÃO DE AUDITORIA PARA AVALIAR A LEGALIDADE E A ECONOMICIDADE DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO 12/2009-EMBRATUR, NO EXÉRCICIO DE 2012. CONHECIMENTO. RECOMENDAÇÃO E CIÊNCIA À EMBRATUR. REMESSA DE CÓPIA AO CONGRESSO NACIONAL. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida por auditor da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti (peça 91), cuja proposta contou com a anuência do seu dirigente (peça 92):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 1084-SF, de 24/7/2014 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, presidente do Senado Federal, encaminha requerimento aprovado pelo Plenário do Senado Federal, em 16/7/2014, com proposta de realização de auditoria (peça 1, p. 2).

2. O documento encaminhado, de autoria do Senador Lobão Filho, requer do TCU a realização de auditoria no Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) para apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, da Embratur com a empresa CPM Braxis Outsourcing (CNPJ 00.717.511/0003-90), referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação (peça 1, p. 2).

HISTÓRICO

3. A solicitação do Congresso Nacional foi autuada no TCU como processo TC 018.528/2014-7, o qual foi remetido, em 25/7/2014, pela presidência do TCU, à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para adoção das providências pertinentes (peça 2, p. 1).

4. Na sequência, a Segecex encaminhou, em 29/7/2014, o processo à Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), via Codesenvolvimento, para exame e adoção das providências pertinentes (peça 3, p. 1).

5. Nesse interim, o Senador Lobão Filho solicitou ao Ministério Público de Contas, junto ao TCU, a promoção de ações para apurar os elementos apresentados pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Relatório de Auditoria Anual de Contas, referente ao exame da prestação de contas anual da Embratur no exercício de 2012 (peça 7, p. 2-4).

6. Em 31/7/2014, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, junto ao TCU, manifestou-se, por meio do Ofício 48/2014 – PROC-G, quanto à referida solicitação para informar que a SecexDesenvolvimento, com vistas ao saneamento das questões levantadas no processo de exame da prestação anual de contas referente ao exercício de 2012 (TC 024.401/2013-7), promoveu inspeção na entidade, em cujo escopo foi incluído o exame das questões postas, encontrando-se o referido processo em fase de elaboração de relatório pela equipe técnica do TCU (peça 7, p. 5).

7. Em 5/8/2014, foi proposto pela SecexDesenvolvimento (doc. 51.695.481-1), responsável, conforme parágrafo 4, pelo exame da presente solicitação, que o processo fosse encaminhado, por competência, à Selog, via Segecex, para a adoção das providências pertinentes (peça 8, p. 1).

8. Ato contínuo, a Segecex encaminhou, em 6/8/2014, o processo à Selog, via Coestado, para exame e adoção das providências cabíveis (peça 10, p. 1).

9. Por fim, a Coestado, após entender que a matéria já teria sido objeto de análise em fiscalização realizada pela Sefti, encaminhou, em 7/8/2014, os autos a esta unidade para análise e adoção das providências pertinentes.

10. Como resultado da inspeção levada a cabo pela SecexDesenvolvimento para exame da prestação anual de contas referente ao exercício de 2012, referenciada no parágrafo 6 desta instrução, aquela secretaria optou por tratar as questões relacionadas ao Contrato 12/2009, firmado entre a Embratur e a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, em processo a parte, de representação.

11. Assim, foi autuado o TC 014.958/2014-7, com objetivo de verificar possíveis irregularidades na contratação e na prorrogação, e de eventual dano na execução do Contrato 12/2009, em decorrência de adesão à Ata de Registro de Preços 55/2008, assinada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

12. Por força do Acórdão 4.063/2014-TCU-2ª Câmara, de 12/8/2014 (TC 014.958/2014-7, peça 6), e em alinhamento ao entendimento proposto pela SecexDesenvolvimento (TC 014.958/2014-7, peça 4), a referida representação foi apensada ao presente processo.

13. Preliminarmente ao exame da matéria, solicitou-se, em 19/8/2014, à SecexDesenvolvimento que juntasse aos autos os elementos levantados até então, especialmente os documentos obtidos na inspeção realizada, no âmbito da instrução da análise referente ao processo de Prestação Anual de Contas da Embratur, no exercício de 2012, conforme menção do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas junto ao TCU (parágrafo 6).

14. Diante da solicitação, a SecexDesenvolvimento encaminhou, em 20/8/2014, as peças obtidas na inspeção realizada junto à Embratur, as quais foram juntadas ao presente processo (peças 16-36).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

15. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso I do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente do Senado Federal para solicitar a realização de fiscalização.

16. Assim, sendo legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

17. Conforme exposto no parágrafo 2, a presente solicitação objetiva a realização, pelo TCU, de auditoria no Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) para apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, da Embratur com a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação.

18. No documento de solicitação encaminhado ao Ministério Público de Contas junto ao TCU (peça 7, p. 2-4), o Senador Lobão Filho enumera os indícios que o levaram a propor a fiscalização.

19. Em síntese, o senador argumenta que teve a iniciativa após tomar conhecimento de supostas irregularidades no contrato mencionado no parágrafo 17, por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, referente ao exercício de 2012 (peça 11).

20. No referido documento, a CGU aponta, como um dos achados de auditoria, a realização de despesa antieconômica na execução do Contrato 12/2009, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, de pelo menos R$ 1.759.180,75 no exercício de 2012 (peça 11, p. 14-22).

21. Entretanto, preliminarmente à análise dos indícios trazidos ao exame do TCU, faz-se necessário analisar se o objeto da presente solicitação já foi explorado em fiscalizações anteriores levadas a cabo pelo Tribunal.

I. Correlação da presente solicitação, bem como da representação formulada pela SecexDesenvolvimento no TC 14.958/2014-7, com a representação conduzida anteriormente pela Sefti no TC 021.418/2011-0

22. Acerca do aludido contrato, cumpre informar que a Sefti, conforme mencionado no parágrafo 9, realizou um conjunto de fiscalizações nos contratos oriundos de adesões à Ata de Registro de Preços (ARP), referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços 55/2008, realizado pela Universidade Federal da Bahia, o qual contemplou a fiscalização do Contrato 12/2009, celebrado entre a Embratur e a CPM Braxis – objeto da presente solicitação (TC 021.418/2011-0).

23. Esse processo, de relatoria da Ministra Ana Arraes, tratou de representação formulada pela Sefti, cujo objeto foi a apuração de indícios de irregularidades identificados no Contrato 12/2009, firmado entre o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A.

24. Com vistas a esclarecer o contexto em que a Embratur aderiu à ARP da UFBA, destacam-se excertos do Voto do Ministro-Revisor, Augusto Sherman, exarado por ocasião da apreciação conclusiva do TC 021.418/2011-0:

6. Após detida análise sobre os elementos constantes dos autos, manifesto-me, em essência, de acordo com a Ministra Ana Arraes.

7. Como já informado, a presente contratação derivou de uma adesão a Ata de Registro de Preços decorrente de pregão eletrônico conduzido pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. A licitação possuía lote único, dividido em 3 itens de caráter geral (peça 14, pg. 6):

01 - Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação;

02 - Serviços Técnicos de Apoio ao Centro de Processamento de Dados; e

03 - Serviços de Manutenção com Reposição de Peças em Microcomputadores.

8. Essencial para o deslinde da questão observar que aquela licitação foi julgada pelo menor preço global por lote. Conforme cláusula 6.5 do edital, muito embora a classificação final fosse pelo valor global do

lote, a disputa seria dividida nos 3 itens acima enumerados (peça 14, pg. 9). O regime de execução contratual previsto no edital foi o de "Empreitada por Preço Global estimado" (cláusula 16.1 do edital - peça 14, pg. 16).

9. O orçamento prévio da UFBA foi no total de R$ 7.940.000,00, sendo R$ 3.500.000,00 para o item 1, R$ 3.500.000,00 para o item 2 e R$ 940.000,00 para o item 3 (peça 14, pg. 21). A licitação contou com 5 concorrentes, que ofertaram os seguintes preços finais (peça 14, pgs. 146/153):

Valores em R$

1 - a Unitech, após a licitação, alterou sua denominação para CPM Braxis Outsourcing S.A.

2 - Preço após a negociação final com o Pregoeiro

Empresa	***Item 1***	***Item 2***	***Item 3***	***Vlr. Global***
Unitech/CPM Braxis [1] [2]	*2.999.999.97*	*2.299.981,80*	*356.667,60*	*5.656.649,37*
Avansys Tecnologia	*2.441.987,51*	*2.669.000,00*	*704.000,00*	*5.814.987,51*
Lanlink Informática	*3.110.360,00*	*3.110.360,00*	*557.900,00*	*6.778.620,00*
Digicert Soluções em Cert. Digital	*3.500.000,00*	*3.500.000,00*	*940.000,00*	*7.940.000,00*
TSI Tecn. e Segurança de Informática	*3.800.000,00*	*3.780.000,00*	*980.000,00*	*8.560.000,00*

10. Assim, foi adjudicada a proposta da empresa Unitech Tecnologia da Informação S.A. (hoje CPM Braxis Outsourcing S.A.) em relação aos 3 itens, considerando ter a empresa ofertado o menor preço global para o lote (peça 17, pg. 127).

11. Havendo o interesse da Embratur em aderir à ARP, a empresa Unitech informou concordar com a prestação dos serviços (peça 14, item 144).

12. O Chefe de Divisão de Material e Patrimônio encaminhou o processo administrativo à área técnica, para demonstrar a vantajosidade da contratação (peça 14, pg. 141). A Coordenadoria Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) manifestou-se pela necessidade de contratação apenas dos serviços constantes dos itens 1 e 2 da ARP e atestou que a ata estava aderente ao Plano Diretor de Tecnologia de Informação - PDTI da Embratur (peça 14, pgs. 311/313). ***Além disso, a CGTI promoveu pesquisa de mercado, que trouxe os seguintes valores (peça 14, pgs. 318 e 332, e peça 17, pgs. 3/9 e 24/28)****:*

Valores em R$

Empresa	***Item 1***	***Item 2***	***Vlr. Global***
Solução Serviços Especializados Ltda.	*3.264.000,00*	*2.412.000,00*	*5.676.000,00*
Cimcorp Comércio Internacional e Informática S/A	*3.408.000,00*	*2.688.000,00*	*6.096.000,00*

13. ***Considerando que os preços da Unitech/CPM Braxis para esses dois itens (R$ 2.999.999,97 e R$ 2.299.981,80) totalizavam R$ 5.299.981,77, a CGTI manifestou-se pela vantajosidade da adesão à ARP (peça 17, pg. 29).***

14. ***Encaminhados os autos à Procuradoria Federal junto à Embratur, esse órgão jurídico manifestou-se favorável à adesão (peça 17, pgs. 57/60).***

15. Assim, foi assinado em 12/6/2009 o Contrato 12/2009 entre a Embratur e a empresa CPM Braxis, pelo valor global anual de R$ 5.299.981,77, sob o regime de execução de "Empreitada por Preço Global estimado" (peça 17, pgs. 133/142).

16. ***A despeito dos procedimentos adotados pela autarquia, é questionável a regularidade desta adesão à ARP, considerando as inevitáveis diferenças entre as estruturas de TI da UFBA e da Embratur e as particularidades dos custos de mão-de-obra no Estado da Bahia e no Distrito Federal.***

(...)

22. Dessa forma, entendo que o Tribunal deva determinar à Embratur que, caso o contrato ainda esteja vigente, não promova mais sua prorrogação, considerando a existência de óbices à comprovação da vantajosidade da contratação.

23. ***Entretanto, não detectei nos autos indícios de má-fé dos gestores. Além disso, se não é possível comprovar a vantajosidade da contratação, também não consta dos autos análise capaz de comprovar a antieconomicidade do preço global contratado. As ocorrências enumeradas no item 3 acima referem-se a determinados custos unitários, mas não se avaliou o seu reflexo no valor global pactuado.***

24. E, como já informado, estamos tratando de uma contratação sob o regime de execução de empreitada por preço global estimado. Nesses casos, se não houver sobrepreço no valor global, deve a Administração apenas precaver-se contra eventuais jogos de planilha durante a execução contratual.

25. E, quanto a isso, ***não foi levantada nestes autos a ocorrência de procedimento que viesse a alterar a equação contratual. Constam às páginas 346 da peça 12 e 147 da peça 20 que o contrato foi prorrogado em 2010 e 2011, após duas novas pesquisas de mercado (pg. 297 da peça 12 e pg. 94 da peça 20), mantendo a empresa CPM Braxis suas condições originais, sem repactuações****.*

26. ***Dessa forma, não tendo havido análise capaz de comprovar sobrepreço no valor global do contrato e nem tendo tratado os autos de eventuais aditivos contratuais capazes de alterar o equilíbrio do ajuste, parece-me temerário determinar a glosa de valores atinentes a determinados custos unitários do contrato****. (grifos nossos)*

25. Em relação à análise da economicidade do preço inicial registrado pela UFBA, destacam-se trechos do voto condutor do Acórdão 1.202/2014-TCU-Plenário, referente à representação elaborada pela Sefti (TC 021.418/2011-0):

45. Como já dito, o termo de referência anexo ao edital do pregão 55/2008, do qual resultou a ata de registro de preços a que aderiu a Embratur, estipulava como "condições para realização e pagamentos dos serviços" o número de homem-hora do profissional a ser alocado no produto/serviço demandado. ***Assim, só eram remuneradas as horas efetivamente empregadas na execução do serviço e/ou produto****.*

46.O valor do homem-hora foi calculado prevendo uma equipe de 28 profissionais, com os salários praticados na Bahia. De fato, na planilha que embasou a fixação do valor homem-hora desse serviço específico, o total indicado como salários não coincide com a soma dos salários dos profissionais apontados para o serviço, que é menor. ***No entanto, o valor homem-hora não foi considerado superfaturado e sagrou-se vencedor em disputa realizada no pregão eletrônico 55/2008-UFBA (p.146/153, peça 14). Não há notícias que maculem o certame, podendo o preço ser considerado legítimo****. (grifos nossos)*

26. O processo TC 021.418/2011-0 encontra-se encerrado. Em 14/5/2014 foi emitido o Acórdão 1.202/2014-TCU-Plenário com o seguinte teor, in verbis (peça 12):

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti acerca de indícios de irregularidades identificados por aquela unidade técnica no contrato 12/2009, firmado entre o Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur e a empresa CPM Braxis Outsourcing S.A.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com base nos arts. 71, IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, e 237, VI, e 251, do Regimento Interno, em:

9.1. acolher as justificativas apresentadas pelo Embratur e pela empresa CPM Braxis Outsourcing S.A;

9.2. determinar ao Embratur que:

9.2.1. caso ainda se encontre em vigor o contrato 12/2009:

9.2.1.1. promova, em conjunto com a empresa contratada, o ajuste das planilhas de formação de custos e formação de preços que o embasam à realidade do mercado de Brasília/DF, desde que essa medida não importe em aumento de custos do contrato; e

9.2.1.2. se abstenha de promover sua prorrogação, considerando a existência de óbices à comprovação da vantagem da contratação;

9.2.2. se abstenha de aderir a atas de registro de preços gerenciadas por outros órgãos e entidades quando não restarem devidamente comprovadas a adequação do objeto registrado às suas reais necessidades e a vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado local;

9.3. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Embratur e à empresa CPM Braxis Outsourcing S.A.; e

9.4. arquivar o processo. (grifos nossos)

I.1. Análise

27. Sem entrar no mérito da qualidade da estimativa de preços, nota-se, nos itens 12 a 14 do voto do ministro-revisor do processo TC 021.418/2011-0 (parágrafo 24), que a Embratur realizou pesquisa de preços no mercado com duas empresas e que os preços obtidos na pesquisa foram superiores aos preços registrados na ARP da UFBA.

28. Assim, a Coordenadoria Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) da Embratur manifestou-se pela vantajosidade da adesão à ARP da UFBA. Tal posicionamento foi ratificado pela Procuradoria Federal junto à Embratur, que também se manifestou favorável à adesão.

29. Verifica-se, ainda, no item 23 do referido voto, que o relator concluiu que não constaram daqueles autos análise capaz de comprovar a antieconomicidade do preço global contratado, tampouco indícios de má fé dos gestores. Além disso, não foi levantada a ocorrência de procedimento que viesse a alterar a equação contratual.

30. Frise-se, conforme exposto no parágrafo 25, que o preço inicial registrado pela UFBA foi considerado legítimo pela ministra-relatora (itens 45 e 46 do voto).

31. Por fim, o Tribunal acolheu as justificativas apresentadas pelo Embratur e pela empresa CPM Braxis Outsourcing S.A. e exarou as determinações colacionadas no parágrafo 26.

32. É possível constatar, em síntese, que a representação apreciada pelo TCU no TC 021.418/2011-0, por ter tratado de indícios de sobrepreço identificados no Contrato 12/2009, firmado entre o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, abordou, de forma ampla, questões delineadas na representação formulada pela SecexDesenvolvimento no TC 14.958/2014-7.

33. Observa-se, ainda, a correlação de itens examinados no TC 021.418/2011-0 com as questões abordadas pela CGU no Relatório de Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2012 (peça 11, p. 14-22), que embasa a solicitação do Congresso Nacional em análise.

I.2. Conclusão

34. Verifica-se, portanto, correlação parcial do objeto da representação realizada anteriormente pela Sefti com a representação formulada pela SecexDesenvolvimento no TC 14.958/2014-7, bem como com a solicitação do Congresso Nacional.

35. Não obstante, tendo em vista que a presente solicitação, conforme parágrafo 2, destina-se a apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, da Embratur com a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, procede-se à análise dos elementos constantes dos autos.

II. Análise dos elementos constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, quanto à prestação de contas anual da Embratur, em relação ao exercício de 2012

36. Parte-se agora à análise dos elementos constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, quanto à prestação de contas anual da Embratur, em relação ao exercício de 2012, que, conforme parágrafo 19, embasaram a presente solicitação de fiscalização.

37. O Contrato 12/2009, firmado entre o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e a empresa CPM Braxis Outsourcing S.A., tinha como objeto a prestação de serviços de suporte à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação distribuídos em três itens (peça 17, p. 67):

a) Item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação no âmbito da unidade da Contratante;

b) Item PT1C – Serviços Extraordinários, distribuídos de acordo com os valores apresentados no item PT1C da Planilha de Cotação de Preços;

c) Item PT2 – Serviços Técnicos de Apoio à área de Tecnologia da Informação da Embratur, que basicamente consiste do fornecimento de mão-de-obra de perfis específicos da área de informática, tais como técnicos de suporte, analistas de suporte, programadores, analistas de sistemas e consultores especializados, para execução de serviços de apoio e suporte às coordenações de suporte, manutenção e projeto de sistemas.

38. Conforme parágrafo 20, a CGU apontou, como um dos achados de auditoria, a realização de despesa antieconômica na execução do Contrato 12/2009, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, de pelo menos R$ 1.759.180,75 no exercício de 2012. Portanto, o questionamento refere-se ao item PT1A do Contrato 12/2009.

39. A CGU fundamenta seu achado na diferença entre a estrutura do parque computacional do órgão gerenciador da ARP (UFBA) em relação à estrutura do parque computacional da Embratur, conforme tabela extraída do Relatório de Auditoria da CGU (peça 11, p. 14-15):

Tabela 06: Comparação entre os parques computacionais do órgão gerenciador da ARP (UFBA) e do órgão que atuou como "carona" na ARP (Embratur).

	UFBA	*Embratur*
Estações de trabalho	*5.000*	*230*
Impressoras	*800*	*40*
Usuários	*4.850 funcionários + 19.000 alunos*	*158 servidores + 51 estagiários + terceirizados**
Qtde de chamados por ano	*48.708 (estimado)*	*5.311 (realizados em 2012)*
Locais de prestação de serviço	*04 cidades (Salvador, Vitória da Conquista, Barreiras, Oliveira dos Campinhos)*	*Sede da Embratur (Brasília)*

**Quantitativo em 31/12/2012, conforme o Relatório de Gestão de 2012 da Embratur.*

Fonte: Processo nº 72100.000471/2009-47.

40. Além disso, a CGU destacou a questão de o serviço de gerenciamento e operação da central de serviços de TI ser prestado em mais de uma cidade na UFBA, ao contrário da Embratur, conforme se observa no quadro acima (peça 11, p. 15).

41. Em seu relatório, a CGU apresentou, ainda, uma tabela comparativa com a cotação de preços para prestação de serviços para suporte a usuários e à infraestrutura de Tecnologia da Informação (peça 11, p. 16):

Tabela 07: Cotação de preços para prestação de serviços de Central de Serviços para suporte a usuários e à infraestrutura de Tecnologia da Informação.

Órgão	*Pregão (nº/ano)*	*Chamados de usuários*	*Estações de trabalho*	*Impressoras*	*Valor da proposta vencedora (R$)*	*Empresa*
Embratur	*55/2008 adesão a ata UFBA*	*5.311 realizados em 2012*	*230*	*40*	*2.999.999,97*	*CPM Braxis Outsourcing S.A.*
Anatel	*12/2008*	*26.400/ano*	*1.300*	*350*	*478.768,08*	*Central IT Tecnologia da Informação Ltda*
TRE-MA	*98/2012*	*12.000/ano*	*1.259*	*1.065*	*566.909,16*	*OER Informática*
DPF/RN	*05/2012*	*18.000/ano*	*700*	*138*	*928.205,88*	*Lanlink Informática Ltda*
MDS	*53/2012*	*25.000/ano*	*2.060*	*200*	*1.015.000,00*	*Algar Tecnologia*
TST	*74/2010*	*40.692/ano*	*3.387*	*1.922*	*1.407.295,56*	*Nova Planalto Serviços Gerais Ltda*

Fonte: Sítio eletrônico www.comprasnet.gov.br.

42. Segundo a CGU, a comparação destinou-se a estimar o valor de mercado do referido serviço, com base em contratos, em execução, em outros órgãos da Administração Pública Federal, com objetos similares, tendo, segundo a CGU, volumes de serviços maiores que os executados na Embratur (peça 11, p. 16).

43. Por fim, a CGU calculou o suposto sobrepreço com base em proposta ofertada pela própria empresa CPM Braxis Outsourcing S/A no Pregão MDS 53/2012. Segundo a CGU, a CPM Braxis apresentou proposta ao Ministério do Desenvolvimento Social para executar o mesmo tipo de serviço, para o mesmo período de tempo, sendo ainda que o volume de serviços estimado é cinco vezes maior do que vem sendo executado na Embratur, a um valor equivalente a um terço do valor pago pela Embratur (peça 11, p. 16-17).

44. Após o cálculo, a CGU constatou a realização de despesa antieconômica na execução do Contrato 12/2009 de, pelo menos, R$ 1.759.180,75, resultante da diferença das despesas efetivamente executadas no Contrato 12/2009 (R$ 2.774.270,75), descontadas as despesas decorrentes de serviços extraordinários, em relação à proposta da empresa CPM Braxis no Pregão MDS 53/2012 (R$ 1.015.090,00; peça 11, p. 17).

45. Em relação ao achado de auditoria da CGU, a Embratur manifestou-se por meio do Memorando 44/2013/Dafin, de 14/6/2013, anexo ao Ofício 33/2013/Audit (peça 11, p. 18), in verbis:

A adesão observou todos os requisitos legais, apresentando-se como opção mais vantajosa para a EMBRATUR efetivar a contratação, tendo sido realizada a indispensável pesquisa de mercado para identificar a sua vantajosidade.

***A pesquisa feita a partir do Termo de Referência contendo o detalhamento dos serviços a serem prestados a EMBRATUR considerou as cotações apresentadas e revelou que o preço registrado na ata era significativamente inferior aqueles praticados no mercado**, como mapa de apuração anexo.*

Muito embora tenha sido identificada a diferença dos parques computacionais da UFBA e da EMBRATUR, conforme apontado pela auditoria, o preço global registrado para a operação da Central de Serviços (item 1 do contrato), revelou-se vantajoso para o atendimento da demanda deste Órgão.

*Da mesma forma, **a prorrogação do contrato foi feita sem modificação do preço aderido originalmente e com a realização de nova pesquisa apontando a vantajosidade**. Como reconhece a auditoria, **o preço cotado no momento da prorrogação apontava valores três vezes superiores àqueles contemplados na Ata de Registro de Preços, tendo sido realizada ainda, consulta a diversos Órgãos para apurar as condições dos contratos semelhantes celebrados pela Administração Pública**. A resposta apresentada por todos os Órgãos consultados demonstrou que não existia contrato com objeto semelhante que pudesse servir de parâmetro para a comparação do preço contratado, indicando que os contratos trazidos pela auditoria para caracterizar indício de superfaturamento não servem aquele fim, conforme será demonstrado adiante.*

Desse modo, no momento da prorrogação do contrato os elementos obtidos pela EMBRATUR eram suficientes para comprovar a vantajosidade da manutenção do contrato.

Isso foi confirmado pelo Tribunal de Contas da União que examinou outros contratos originados da Ata de Registro de Preço do Pregão 55/2008 da UFBA e, chegando a mesma conclusão, reconheceu que os valores eram compatíveis com os preços de mercado (Acórdão 301/2013 – Plenário).

O comparativo de preços realizado pela auditoria não se presta a afastar essa conclusão porque as diferenças dos objetos contratados impedem o confronto realizado.

*Além da diferença de escopo dos objetos, **a unidade de referência de prestação de serviços técnicos do MDS, denominada de UPST – Unidade de Prestação de Serviço Técnico, por grau de classificação em escala de 1 até 4xUPST por serviço (equivalente a uma hora de serviço de um profissional realizando uma atividade), evidenciando-se que a métrica utilizada para fins de quantificação e remuneração dos serviços realizados pela Contratada, não é a mesma utilizada para remuneração dos serviços prestados na EMBRATUR, uma vez que este é composto por um valor fixo mensal**.*

*Informamos ainda que **o MDS realizou 02 (dois) pregões, 51/2012 (Administração de Dados e Administração de Banco de Dados) - valor final do certame foi de R$ 2.299.691,52, Para o Pregão 53/2012 (Suporte em Tecnologia da Informação) - valor final do certame foi de R$ 1.015.000,00, totalizando um valor total de R$ 3.314.691,52. Os objetos dos editais do MDS são realizados pelo Item 1 do contrato 12/2009 – CPMBraxis/EMBRATUR.***

A Planilha abaixo demonstra o escopo de cada contrato: (grifos nossos)

Escopo EMBRATUR (item 1)	***Escopo MDS***
1. A Central de Serviços deve ser responsável pelo fornecimento de um ponto único de contato para os usuários da EMBRATUR visando a tratar todos os incidentes, problemas, requisições de mudanças e questões relacionadas com os serviços de TIC da EMBRATUR, assim como estabelecer uma interface com outras atividades correlatas com a prestação de serviços, notadamente os contratos de manutenção e as várias Áreas Operacionais do CPD. *2. Gestão de incidentes - restaurar a operação normal dos serviços o mais rápido possível e minimizar os impactos adversos para os usuários.* *3. Gestão de problemas - minimizar os impactos negativos dos incidentes ou problemas causados por erros da infraestrutura de TIC e prevenir a recorrência de incidentes relacionados a estes erros.* *4. Gestão da configuração - prover um modelo lógico de identificação dos itens de configuração de TIC e seus relacionamentos.* *5. Gestão das mudanças - minimizar o impacto das mudanças de TIC (hardware, software, sistemas, equipamentos) na qualidade e disponibilidade dos serviços de TIC.* *6. Gestão de liberações implantar as mudanças de TIC.* *7. Gestão de serviço de Voz, Dados e Imagem.* *8. Gestão de conectividade de rede;* *9. Processo "Monitoramento e Operação dos recursos de TIC" que visa garantir a execução dos processos rotineiros de TIC e a disponibilidade dos recursos gerando a confirmação da execução dos procedimentos rotineiros e identificando pró-ativamente a ocorrência de uma falha;*	*1. Planejamento, implantação, operação e gestão de Central de Atendimento (Service Desk) aos usuários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;* *2. Serviço de resolução de incidentes e problemas por meio de tratamento diferenciado por complexidade, severidade e criticidade apresentados;* *3. Requisições de serviços comuns em função da necessidade de manutenção e conservação do seu parque computacional;* *4. Customização de ferramenta de gestão de demandas em funcionamento no MDS.* *5. Quantidade de atividades abrangidas pelo escopo da Ata = 45 serviços.*

10. Processo "Gestão dos procedimentos e conhecimento" que visa garantir a qualidade das informações e a estrutura de apoio (documentos, bases de dados, procedimentos, etc.) da Central de Serviços; *11. Processos "Gestão da disponibilidade" e "Gestão da capacidade" foram aglutinados num só processo, pois suas análises são correlatas visando garantir que os recursos computacionais estejam disponíveis, quando necessário.* *12. Sobreaviso: Para garantir o cumprimento dos Acordos de Níveis de Serviços a CONTRATADA deverá manter um profissional em regime de sobreaviso, para atendimento remoto ou presencial durante os finais de semana, e das 18:00 às 20:00 h de segunda a sexta.* *13. Quantidade de atividade abrangido pelo escopo originário da Ata = 172 Tipos de serviços.* *14. No escopo da ata originária, além dos serviços constantes na lista de atividade, a qual discrimina um levantamento preliminar das atividades/serviços, o que não significa que novos serviços ou não identificados deverão ser incluídos nesta relação.* *Ressalvando-se os serviços de desenvolvimento de software.* *Anexo quadro de serviços abrangidos pelo item 01.*	

II.1. Análise

46. Conforme mencionado no parágrafo 44, a CGU constatou a realização de despesa antieconômica na execução do Contrato 12/2009 da Embratur com a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, de pelo menos R$ 1.759.180,75 no exercício de 2012.

47. Em síntese, a CGU sustenta que não houve vantajosidade na prorrogação do contrato em função de o parque computacional do órgão gerenciador da ARP (UFBA) ser maior do que o parque computacional da Embratur, conforme tabela constante do parágrafo 39 desta instrução (peça 11, p. 15).

48. Destaca-se que a referida diferença entre os parques computacionais subsiste desde a adesão à ARP da UFBA, razão pela qual se faz necessário, preliminarmente, analisar os atos que culminaram com a contratação, em junho de 2009, para, em seguida, analisar as questões relativas à despesa antieconômica apontada pela CGU especificamente no ato de prorrogação do Contrato 12/2009.

II.1.1. Dos atos relativos à adesão, pela Embratur, à ARP da UFBA

49. O Decreto 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, disciplina, no caput do art. 14, a regra de utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes do Registro de Preços, in verbis:

Art. 22. ***Desde que devidamente justificada a vantagem****, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. (grifo nosso)*

50. Nesse sentido, verifica-se, conforme mapa de apuração de preços constante da peça 17, p. 2, que, na ocasião da adesão, a Embratur realizou pesquisa de preços, onde se apuraram diferenças de 7,09% e 15,02% entre os preços obtidos, respectivamente, junto às empresas Solução Serviços Especializados Ltda. (R$ 5.676.000,00) e Cimcorp Comércio Internacional e Informática S.A. (R$ 6.096.000,00) em relação ao preço registrado na ARP da UFBA (R$ 5.299.981,77).

51. Verifica-se a fragilidade da pesquisa de preços, porquanto foi realizada com apenas duas empresas. No entanto, excepcionalmente, será considerada para demonstrar a vantajosidade econômica do preço registrado na referida ata, uma vez que a contratação inicial não é o foco principal da presente análise e, ainda, por já ter sido objeto de exame no TC 021.418/2011-0.

52. Diante da demonstração de vantajosidade, conforme parágrafo 28, a Embratur optou pela adesão à ARP da UFBA.

53. No entanto, as diferenças existentes entre as estruturas dos parques computacionais da Embratur e da UFBA poderiam caracterizar ato antieconômico, ainda que sem sobrepreço nos itens constantes da planilha de custos e formação de preços, caso se conclua que o objeto contratado não é adequado à necessidade do órgão.

54. Frise-se, porém, que se trata de uma possibilidade que precisaria ser compravada, já que a diferença entre as estruturas dos parques computacionais analisada isoladamente não é suficiente para demonstrar a antieconomicidade do ato. Considerando que o contrato em análise prevê o pagamento fixo mensal em função da quantidade de profissionais alocados (homem-hora), conforme as regras definidas no Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 55/2008 (peça 17, p. 37), o preço tende a sofrer variação em função do volume de homem-hora consumido e não do porte da organização.

55. Com efeito, a questão central é apurar se o objeto constante da ARP da UFBA era adequado às necessidades expostas pela Embratur.

56. Com vistas a identificar as necessidades da Embratur na ocasião, inicialmente comparou-se os itens do objeto declarado pela Embratur no Termo de Referência utilizado para formalizar o processo de contratação (peça 17, p. 27) com os itens que foram objeto da adesão constantes da ata de registro de preços da UFBA (peça 17, p. 38-39), conforme tabela a seguir:

<table>
<tr><td>Objeto Embratur (peça 17, p. 27)</td><td>Objeto UFBA (peça 17, p. 38-39)</td></tr>
<tr><td>Item 1. Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação no âmbito da unidade da Contratante.

Item 2. Serviços Técnicos de Suporte e Apoio à área de Tecnologia da Informação da Embratur, que basicamente consiste do fornecimento de mão-de-obra de perfis específicos da área de informática, tais como técnicos de suporte, analistas de suporte, programadores, analistas de sistemas e consultores especializados, para execução de serviços de apoio e suporte às coordenações de suporte, manutenção e projeto de sistemas, conforme esforço em homem-hora estimado seguir:

<table><tr><td>Grupos de Serviços</td><td>Qt = QtdeHH estimada</td></tr></table></td><td>Item 1. Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação no âmbito dos órgãos e unidades da CONTRATANTE nas cidades de Salvador, Vitória da Conquista, Barreiras e Oliveira dos Campinhos (Santo Amaro), todas no estado da Bahia.
Item 2. Serviços Técnicos de Apoio ao Centro de Processamento de Dados (CPD) da CONTRATANTE – consiste no fornecimento de mão-de-obra de perfis específicos da área de informática, tais como técnicos de suporte, analistas de suporte, programadores, analistas de sistemas e consultores especializados, para execução de serviços de apoio às equipes das Divisões de Suporte e Projetos do CPD/UFBA, conforme consta na seção 2 do Anexo I do referido edital. As áreas que compõem os serviços especializados de informática a serem contratados, os quantitativos máximos e os valores unitários de homens/hora que poderão ser requisitados são os seguintes:</td></tr>
</table>

	anual
Serviços de Apoio e Suporte a Infraestrutura (Microcomputadores, Perifericos, Redes, Banco de Dados, Sistemas Aplicativos, Segurança e Servidores)	*41.040*
Serviços de operação/Monitoramento	*6.480*
Serviços de Programação	*34.500*
Serviços de Análise de Sistemas	*21.600*

Áreas de Serviços	***Quantidade de HH Estimada Anual***
1. Serviços de Apoio e Suporte a Microcomputadores e Periféricos	*15.120*
2. Serviços de Apoio e Suporte a Infraestrutura da Rede	*6.480*
3. Serviços de Apoio e Suporte a Banco de Dados	*2.160*
4. Serviços de Apoio e Suporte a Sistemas Aplicativos	*6.480*
5. Serviços de Apoio e Suporte à Segurança	*4.320*
6. Serviços de Apoio e Suporte a Servidores	*6.480*
7. Serviços de Operação/Monitoramento	*6.480*
8. Serviços de Programação Júnior	*21.600*
9. Serviços de Programação Sênior	*12.900*
10. Serviços de Análise Júnior	*10.800*
11. Serviços de Análise Sênior	*4.320*
12. Serviços de WEB Design	*6.480*

Item 5. Serviços extraordinários fora do horário normal de funcionamento - consiste no fornecimento de mão-de-obra especializada para a execução de serviços extraordinários fora do horário normal de funcionamento da Central de Serviços, conforme consta na seção 1.4.2.2.2 do Anexo I do referido edital.

57. As especificações dos requisitos técnicos da aquisição devem guardar coerência com a estrita necessidade da administração. Devem-se limitar àqueles considerados indispensáveis ao atendimento da necessidade da administração, de forma a garantir a isonomia e a economicidade da contratação.

58. A necessidade do órgão deve ser considerada na realização de estudos técnicos preliminares, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação, e serve para assegurar sua viabilidade técnica, bem como o tratamento de seu impacto ambiental, além de embasar o Termo de Referência ou o projeto básico que somente pode ser elaborado se a contratação for considerada viável.

59. Ressalta-se que a realização dos estudos técnicos preliminares é obrigatória, nos termos do inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/1993.

60. Nota-se que a estimativa dos quantitativos máximos de homens/hora que poderiam ser requisitados para a execução dos Serviços Técnicos de Apoio ao Centro de Processamento de Dados

(CPD) foi exatamente igual à estimativa realizada pela UFBA, o que sugere que o Termo de Referência foi elaborado com base na ata de registro de preços, quando deveria ser resultante das necessidades identificadas nos estudos técnicos preliminares.

61. Considerando tratar-se de aquisição de solução de tecnologia da informação realizada por um órgão integrante do Sisp, há ainda a obrigatoriedade de que sejam observados os comandos do art. 10 da Instrução Normativa SLTI/MPOG 04/2008 (em vigor à época), atualizada pela IN SLTI/MPOG 04/2010, que impõe a necessidade de se realizar a Análise de Viabilidade da Contratação.

62. De plano, verifica-se que não constam dos autos do processo de contratação (peças 16-89) os documentos exigidos pela IN SLTI MPOG 04/2008.

63. Frise-se, no entanto, que a contratação ocorreu no dia 12 de junho de 2009 (peça 17, p. 75), portanto com poucos meses de vigência da referida norma (válida desde o dia 2 de janeiro de 2009), e que alterou substancialmente a forma de se contratar bens e serviços de tecnologia da informação.

64. Embora os requisitos da IN 04/2008 não tenham sido observados no processo de contratação, a Embratur declarou suas necessidades no item 1 do Termo de Referência da Contratação – Cenário Embratur e Impacto em Tecnologia da Informação (peça 17, p. 19-25). Destacam-se, a seguir, alguns trechos do referido documento:

(...)

Diante desta visão corporativa e das melhores práticas mercadológicas, a equipe de Tecnologia da Informação da EMBRATUR desenhou e categorizou o cenário atual de seu ambiente tecnológico e as suas necessidades em consultoria e gerenciamento, de forma a compor claramente o quadro de demandas de serviços que compõem e justificam este instrumento:

1.1. Componentes de Infraestrutura:

A arquitetura integrada das infraestruturas de hardware, software e comunicação, deve seguir a linha dos resultados dos negócios de Turismo e responder rapidamente às mudanças e direcionamentos determinados pelo Ministério e órgãos afins. Diante deste paradigma, a equipe de Tecnologia da Informação da EMBRATUR, projetou uma serie de soluções integradas, que permitem a disponibilização e tratamento imediato das informações, por meio de qualquer tipo de dispositivo e local de acesso, garantindo mobilidade, segurança e disponibilidade de dados em tempo real. A solução de infraestrutura, desenhada e em uso atualmente pela EMBRATUR, é composta por:

(...)

Além disto, ações consultivas de alta qualidade, providas pela EMBRATUR necessárias para garantir o investimento, esforço e consequentemente uma diminuição significativa no tempo de resposta ao cliente, enquanto aumenta progressivamente a qualidade e sustentação das responsabilidades da EMBRATUR nos quesitos que compõe o cenário de Turismo, Brasileiro, são implementadas.

GERENCIAMENTO ATUAL:

Cobre dois dos domínios de conhecimento, necessários para o cumprimento de premissas básicas do COBIT, ***que serão exigidos da CONTRATADA****:*

- *Entregar e Suportar - recebe as soluções e as torna utilizáveis, pelos usuários;*
- *Monitorar e Avaliar - monitora todos os processos para garantir que o direcionamento está sendo seguido;*

Monitorar ativamente é apenas uma das tarefas necessárias, dentro do ciclo de gestão de recursos tecnológicos da EMBRATUR. Essa tarefa deve ser tratada de forma integrada àquelas referentes ao tratamento de mudanças, correção de falhas, correlação de eventos e análise de informações.

O gerenciamento Integrado de recursos tecnológicos da EMBRATUR é um grande desafio, pois envolve ferramentas técnicas, processos, metodologias, pessoas e conhecimento "do negócio Turismo".

Diante da experiência, adquirida ao longo de anos desde sua fundação, a EMBRATUR determinou que, utilizando as melhores práticas de gestão tecnológica de infraestrutura de TI consagradas pelo mercado, o uso de um modelo de gestão unificado será aplicado ao órgão para permitir disponibilidade e garantia de funcionamento das soluções técnicas, envolvidas na composição do ambiente necessário a disponibilização das informações corporativas. ***Desta forma, espera-se oferecer todos os seus serviços, alinhados as necessidades do mercado de TURISMO, compondo o modelo que será capaz de atender as demandas da EMBRATUR com****:*

• *Conformidade Metodológica: Gestão do ambiente, de acordo com as melhores práticas descritas no ITIL e do COBIT.*

• *Recursos especializados e certificados: Composto por pessoas, metodologias, processos e conhecimento das informações sensitivas. Esta é uma parte indispensável ao ambiente corporativo, pois contempla toda a inteligência responsável pela integração das soluções e torna possível a movimentação da grande engrenagem que promove a operação, administração, suporte e expansão da infraestrutura de Tecnologia da Informação desta corporação;*

Todos os serviços são realizados por técnicos comprovadamente habilitados, através de treinamentos e certificações do fabricante dos equipamentos, residentes no Distrito Federal, para o perfeito cumprimento dos prazos estipulados.

Obrigatoriamente, ***faz parte do escopo destes serviços, gerenciar, monitorar e emitir relatórios de disponibilidade e performance da rede, corrigindo prontamente se necessário, as falhas identificadas. Para isto, a contratada deverá utilizar a solução para gerenciamento de performance****, com base de dados única para todos os produtos necessários, permitindo a realização de suporte técnico de 2° nível, contemplando a configuração dos equipamentos utilizados, pelos usuários, para acesso à informação.*

Para atender essa demanda de suporte técnico, a Contratada devera disponibilizar pessoal técnico capacitado e equipado com todos os recursos necessários para a realização das seguintes atividades:

• *Atender os usuários com o objetivo de manter as informações produtivas, disponíveis;*

• *Resolver problemas relacionados ao sistema operacional, com aplicação de correções, atualizações (quando necessário) e otimização de sistema;*

• *Instalação, quando aplicável, de drivers de equipamentos e equipamentos como scanners, câmeras, impressoras, dentre outros;*

• *Buscar soluções rápidas e práticas para problemas, utilizando metodologia de suporte e serviços;*

• *Fazer os ajustes necessários, para manter o dispositivo conectado na rede IP de computadores;*

• *Adicionar os dispositivos em grupos de trabalho de rede, domínios AD;*

• *Configurar os clientes dos serviços de rede, necessários para a adequação do dispositivo dentro das políticas de uso dores recursos da rede;*

• *Dar o suporte ao funcionamento dos aplicativos de produtividade, instalados nos sistemas operacionais, garantindo o seu funcionamento e execução;*

• *Instalação, configuração, customização, atualização e otimização de recursos de sistemas operacionais;*

• *Instalação, configuração e customização de softwares embarcados ("firmwares") nos equipamentos de informática;*

• *Instalação, configuração e customização de ferramentas de monitoramento de performance de aplicativos;*

• *Documentação dos serviços realizados; e,*

• *Execução de outras atividades correlatas. (grifos nossos)*

65. Conforme descrito no parágrafo 56, a Embratur declarou, no Termo de Referência da Contratação, sua intenção em contratar dois serviços, in verbis:

Item 1. Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação no âmbito da unidade da Contratante.

Item 2. Serviços Técnicos de Suporte e Apoio à área de Tecnologia da Informação da Embratur, que basicamente consiste do fornecimento de mão-de-obra de perfis específicos da área de informática, tais como técnicos de suporte, analistas de suporte, programadores, analistas de sistemas e consultores especializados, para execução de serviços de apoio e suporte às coordenações de suporte, manutenção e projeto de sistemas.

66. Para o dimensionamento do esforço necessário à execução do item 1 – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, a Embratur apresentou, no item 6 do Termo de Referência da Contratação, a descrição de seu ambiente tecnológico, em termos de hardware e software, com os respectivos quantitativos (peça 17, p. 27).

67. Ainda em relação ao item 1, verifica-se, conforme parágrafo 64, que a Embratur realizou a contratação para suportar processos de trabalho em execução na entidade, relativos à manutenção de sua infraestrutura tecnológica, que envolve atividades de gestão, monitoramento, manutenção

corretiva das falhas identificadas nas aplicações e nos equipamentos existentes em seu parque, e emissão de relatórios de disponibilidade e performance da rede.

68. Já para o item 2, relativo aos Serviços Técnicos de Suporte e Apoio à área de Tecnologia da Informação, a Embratur apresentou, conforme parágrafo 56, a estimativa anual do quantitativo de horas para os perfis de serviços declarados no Termo de Referência da Contratação (peça 17, p. 27).

69. Contudo, entendeu-se que as informações constantes dos autos mostravam-se ainda insuficientes para justificar a adesão à ata de registro de preços da UFBA.

70. Assim, visando verificar a adequação do escopo dos serviços constantes da ARP em relação à necessidade da autarquia, propôs-se a realização de fiscalização na Embratur sob a forma de inspeção, autorizada por meio do Acórdão 2948/2014, Fiscalis 723/2014, levada a cabo por meio do Ofício 0851/2014-TCU/Sefti, de 7/11/2014 (peça 60), com vistas a esclarecer esse e outros pontos necessários ao saneamento dos autos.

71. Durante a inspeção, a equipe de fiscalização requisitou documentos relativos às fases de planejamento e de execução do Contrato 12/2009 (Ofício 0851/2014-TCU/Sefti, de 7/11/2014 – peça 61, e Ofício de Requisição 1-723/2014, de 13/11/2014 – peça 63).

72. Em resposta às requisições a Embratur, encaminhou o Ofício 242/2014/Presi (peça 67), contendo as informações requeridas pela equipe de fiscalização.

73. No documento, a Embratur referenciou, como evidências dos estudos técnicos preliminares que sustentaram a adesão aos itens PT1A, PT1C e PT2 da ata de registro de preços da UFBA, dois documentos: o Memorando 72/2009 – CGTI (peça 89) e o Termo de Referência (componentes da infraestrutura – peça 17, p. 19-25), já analisado nos parágrafos 64-69 desta instrução.

74. Por meio do Memorando 72/2009 – CGTI, de 27/5/2009, a Coordenadoria Geral de TI da Embratur apresentou à Diretoria de Administração e Finanças a justificativa para a adesão à ARP 005/2008 da UFBA.

75. Em síntese, a CGTI da Embratur declarou que a força de trabalho da autarquia é insuficiente para atender às demandas de informatização. Além disso, no mesmo documento, houve a declaração dos resultados esperados com a contratação.

76. No Ofício 242/2014/Presi (peça 67), a Embratur declarou os seguintes resultados advindos do Contrato 12/2009, in verbis:

- *Melhoria da capacidade da Embratur em atender seus objetivos, através da utilização da TIC;*
- *Melhor aproveitamento da TIC no atendimento da demanda de novas soluções e a evolução dos sistemas existentes;*
- *Flexibilidade e agilidade na execução de projetos na área de Tecnologia da Informação e Comunicações;*
- *Melhoria do nível de atendimento das demandas dos usuários, relacionadas à infraestrutura de rede;*
- *Melhoria do processo de gestão dos recursos de TIC do EMBRATUR;*
- *Implantação das melhores práticas de gestão e execução de serviços na área de TIC (implantação da metodologia ITIL);*
- *Desenvolvimento e implantação do Sistema CAU (Central de Atendimento ao Usuário), projeto desenvolvido e registrado no INPI, disponibilizado no portal software público;*
- *Desenvolvimento e Implantação do Sistema CEDOC (Central de Documentação);*
- *Gestão de Sistema de Controle de Impressão;*
- *Desenvolvimento e Implantação da POSIC (Política de Segurança da Informação e Comunicações) do EMBRATUR.*

77. Constata-se, portanto, que os serviços contratados foram consumidos e geraram resultados para a instituição, fato ratificado pelos participantes da reunião de apresentação da equipe de fiscalização realizada no Embratur, em 12/11/2014.

78. Assim, diante dos elementos constantes dos autos, bem como dos elementos obtidos na inspeção, entende-se como razoável as justificativas apresentadas para a adesão à ARP da UFBA, em

que pese as falhas evidenciadas na fase de planejamento da contratação, conforme apontado nos parágrafos 62-64 desta instrução.

79. Sobre esse ponto, conforme exposto no parágrafo 62, destaca-se a ausência, no processo de contratação, dos documentos exigidos pela IN SLTI/MPOG 04/2008 (vigente à época), com a devida ressalva ao momento pelo qual passava a Administração Pública Federal, de transição do modelo de contratação de bens e serviços de TI, o qual passou por profunda mudança com a vigência da referida norma.

Conclusão

80. Com base na análise dos elementos presentes nos autos, bem como dos documentos obtidos na inspeção, entendeu-se que o Embratur demonstrou a vantajosidade da contratação, apesar da fragilidade da pesquisa de preço apontada no parágrafo 51 desta instrução. Além disso, não há elementos suficientes para comprovar que o ato de adesão à ARP da UFBA foi antieconômico somente com base na diferença entre as estruturas dos parques computacionais.

81. Com efeito, destaca-se que a Embratur realizou pesquisa de preços (parágrafo 50), que apontou vantajosidade do preço registrado pela UFBA, declarou os motivos da contratação no termo de referência (parágrafo 64) e ainda que a Administração Pública Federal passava, naquele momento, por transição na forma de se contratar bens e serviços de tecnologia (parágrafo 63). Portanto, o processo de planejamento das contratações de TIC na época não se mostrava suficientemente maduro na Administração Pública Federal.

82. Tendo em vista a constatação de ausência nos autos do processo de contratação (peças 16-89) dos documentos exigidos pela IN SLTI MPOG 04/2008, considerando tratar-se de contratação de solução de tecnologia da informação por órgão integrante do Sisp, propor-se-á que seja dada ciência à Embratur da impropriedade verificada.

83. Por fim, registra-se que os serviços contratados foram consumidos e geraram resultados para a instituição, conforme declarado pelo Instituto no Ofício 242/2014/Presi (parágrafo 76).

II.1.2. Da análise da prorrogação do Contrato 12/2009, da Embratur com a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, no exercício de 2012

84. Dando sequência ao exame, passa-se nesse momento à análise do ponto tratado no Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, o qual se constitui o objeto principal da solicitação do Congresso Nacional, quanto à realização de despesa antieconômica no valor de R$ 1.759.180,75, em 12/6/2012, no ato de prorrogação do Contrato 12/2009, referente ao item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação.

85. De início, verifica-se que a Embratur, previamente à prorrogação do Contrato 12/2009, empenhou-se em realizar pesquisa de preços junto a empresas fornecedoras (peça 76, p. 20-35), além de buscar informações sobre contratos com objeto similar junto a diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF; peça 76, p. 18), o que demonstra sua intenção em ampliar a pesquisa de preços em relação à pesquisa inicial que precedeu a contratação.

86. No entanto, apenas uma empresa apresentou proposta de preços, além da empresa contratada. Verifica-se, no mapa comparativo de preços (peça 77, p. 20), que a Embratur considerou o preço da empresa contratada, CPM Braxis, como mais vantajoso.

87. Ressalta-se, no entanto, que a proposta comercial da empresa Ibrowse Consultoria e Informática Ltda. contemplou dois itens: Serviço de Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação e Serviços Técnicos de Suporte e Apoio a área de tecnologia da informação. O valor total da proposta foi de R$ 8.764.200,00 (peça 76, p. 36-39).

88. Portanto, tendo em vista que a proposta da Ibrowse não decompõe o preço por item, não é possível comparar o preço ofertado com o preço registrado na ARP, da empresa CPM Braxis, relativo ao item PT1A – Serviços de Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação, razão pela qual desconsidera-se a pesquisa realizada.

89. No entanto, com base no resultado da pesquisa de preços mencionada acima, a Embratur deu sequência aos procedimentos de prorrogação do Contrato 12/2009 por considerá-lo vantajoso economicamente (peça 78, p. 1-2).

90. Em que pese a pesquisa de preços ter demonstrado suposta vantajosidade econômica na visão do Embratur, a CGU apontou a realização de despesa antieconômica no valor de R$ 1.759.180,75, no ato de prorrogação do Contrato 12/2009 (parágrafo 84).

91. O montante apurado pela CGU de R$ 1.759.180,75 é resultante da diferença das despesas efetivamente executadas, em 2012, no Contrato 12/2009 (R$ 2.774.270,75), descontadas as despesas decorrentes de serviços extraordinários, em relação à proposta ofertada pela empresa CPM Braxis no Pregão MDS 53/2012 (R$ 1.015.090,00) (peça 11, p. 17).

92. Como fundamento, inicialmente a CGU aponta a diferença entre as estruturas dos parques computacionais da Embratur em relação à UFBA (parágrafo 39).

93. Em seguida, conforme parágrafo 41 desta instrução, a CGU apresentou uma tabela comparativa com a cotação de preços para prestação de serviços para suporte a usuários e à infraestrutura de Tecnologia da Informação (peça 11, p. 16).

94. Um dos itens da aludida tabela comparativa é o Pregão 53/2012 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que uma das propostas apresentadas no referido pregão, da empresa CPM Braxis, foi eleita como parâmetro de comparação para efeito de cálculo do possível débito no Contrato 12/2009, conforme parágrafo 85 acima.

95. Com vistas a averiguar se o parâmetro utilizado para comparação de preços é válido, preliminarmente, cumpre esclarecer se o objeto previsto no item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação do Contrato 12/2009 da Embratur é similar ao objeto previsto no Pregão 53/2012 do MDS.

96. Assim, serão apresentadas as principais características do objeto do Contrato 12/2009 da Embratur e, em seguida, as características do objeto previsto no Pregão 53/2012 do MDS.

97. Por fim, adicionalmente à análise comparativa entre os mencionados objetos, analisar-se-á o objeto do Pregão Eletrônico 074/2010 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que também foi objeto de comparação de preços, conforme exposto no parágrafo 41.

Contrato 12/2009 – Embratur

98. O parágrafo primeiro da cláusula oitava do Contrato 12/2009 da Embratur (peça 17, p. 71), que faz referência ao Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 55/2008 – UFBA, dita as condições para a execução do item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação.

99. O Anexo I do referido edital define como deve se dar o gerenciamento e a operação da Central de Serviços de Tecnologia da Informação (peça 16, p. 23-56).

100. Verifica-se que o item referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação contempla o atendimento centralizado aos contatos realizados por telefone, email, pessoal, chat, e outros. Além disso, está previsto tratar e resolver incidentes, problemas, atender a requisições de serviços, realizar mudanças e outras questões relacionadas com os serviços de TIC (peça 16, p. 23-24).

101. O edital definiu, ainda, como deveria ser estruturada a Central de Serviços, a qual deveria ser formatada para atender a processos táticos (Gestão dos Níveis de Serviços, Gestão da Disponibilidade, Gestão da Capacidade) e processos operacionais (Gestão de Incidentes, Gestão de Problemas, Gestão das Mudanças e Gestão das Liberações; peça 16, p. 24-25).

102. Para a execução dos processos, definiu-se que a Central de Serviços deveria ser constituída por duas áreas operacionais: área de monitoramento, operação e gestão e área de atendimento (peça 16, p. 26).

103. Na sequência, o edital descreve analiticamente as atividades a serem desenvolvidas em cada área (peça 16, p. 26-56). O detalhamento das atividades da área de monitoramento, operação e gestão contempla os procedimentos, os perfis profissionais e os cursos exigidos, a disponibilidade dos

serviços e o processo de análise dos recursos de TIC. As atividades da área de atendimento são subdivididas, conforme o nível de atendimento, em atividades de 1º, 2º, 3º e 4º nível.

104. A área de atendimento foi dividida ainda por grupo de serviços:

a) microcomputadores e periféricos;

b) infraestrutura de rede;

c) banco de dados;

d) sistemas aplicativos;

e) segurança;

f) servidores.

105. Por fim, o edital estabeleceu acordo de níveis de serviços de disponibilidade para o servidor que hospeda a Central de Serviços e de satisfação de seus usuários (peça 16, p. 45-49).

106. Verifica-se, portanto, que não se trata apenas de uma Central de Atendimento, mas de um Escritório de Serviços, o qual conta com amplo repertório de atividades operacionais, de monitoramento e de gestão de processos. Constata-se que o objeto contempla atividades de baixa, média e alta complexidade.

107. Cita-se como exemplo de atividades de alta complexidade o serviço de atendimento à infraestrutura de rede, que abrange em seu escopo atividades de planejamento, projeto, administração, acompanhamento do funcionamento e a manutenção da infraestrutura de rede (peça 16, p. 35-36).

108. Outro serviço que demanda maior capacitação do corpo técnico da empresa é o serviço de atendimento a banco de dados, que envolve as atividades de elaboração, implantação, homologação, documentação e manutenção de normas de administração de dados; gerenciamento de banco de dados; monitoração e análise de performance dos acessos às bases de dados; avaliação e implantação de modelos, metodologias e tecnologias de administração de dados; e levantamento, análise e elaboração de projetos para o desenvolvimento/manutenção (peça 16, p. 36-37).

109. O objeto contemplava, ainda, atividade relacionada à gestão de segurança da informação, que demanda profissionais de nível superior. A referida atividade envolve a administração da gerência de segurança da informação, elaboração de normas, padrões, políticas e procedimentos relativos ao uso da infraestrutura de segurança de rede (firewall, internet/intranet; peça 16, p. 37-38).

110. Como último exemplo, cita-se os serviços de atendimento a servidores, que compreendem atividades de projeto, planejamento, coordenação e acompanhamento do funcionamento e eficiência dos servidores; realização de montagens e desenvolvimento de configurações de equipamentos servidores; planejamento, instalação e configuração de programas em equipamentos servidores; homologação e auditorias de servidores; acompanhamento do planejamento, desenvolvimento, implementação e manutenção da segurança do ambiente de TIC, junto com o grupo de segurança; participação na realização dos testes de vulnerabilidades, na implementação de service packs, hot fix e demais atualizações de segurança que se fizerem necessárias (peça 16, p. 38-39).

111. Constata-se, portanto, que o item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação contempla extenso rol de atividades necessárias à operação e à gestão da infraestrutura de tecnologia da informação da entidade.

<u>Pregão 53/2012 – MDS</u>

112. O Termo de Referência do Pregão 53/2012 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, indicado pela CGU como parâmetro de comparação para fins de cálculo de suposto sobrepreço, prevê em seu objeto a prestação de serviços continuados de suporte em Tecnologia da Informação (TI), com execução mediante o regime de execução de empreitada por preço global, compreendendo os seguintes serviços: (peça 44, p. 21):

a) planejamento, implantação, operação e gestão de Central de Atendimento (Service Desk) aos usuários do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

b) serviço de resolução de incidentes e problemas por meio de tratamento diferenciado por complexidade, severidade e criticidade apresentados;

c) requisições de serviços comuns em função da necessidade de manutenção e conservação do seu parque computacional;

d) customização de ferramenta de gestão de demandas em funcionamento no MDS.

113. A unidade de referência de prestação de serviços técnicos do MDS é denominada de Unidade de Prestação de Serviço Técnico (UPST), utilizada para fins de quantificação e remuneração dos serviços realizados pela contratada (peça 44, p. 32).

114. No termo de referência foi apresentado um quadro visando demonstrar a equivalência entre a complexidade dos serviços e a quantidade de UPST correspondente (peça 44, p. 32-33):

Complexidade dos Serviços	***Serviços***	***Equivalência UPST***
Baixa	*Instalação de software de baixa complexidade* *Acompanhamento de reuniões* *Tratamento de chamado (abertura, acompanhamento e encerramento de chamados (por e-mail, telefone ou web (OTRS)))* *Manter Agenda de Empréstimo de Equipamento (notebook, projetores, etc) para eventos*	*1 UPST*
Média	*Instalação de software de média complexidade* *Testar funcionamento de hardware* *Preparar imagem de sistema operacional* *Instalar/trocar/configurar periféricos*	*2,5 UPST*
Alta	*Instalação de softwares de alta complexidade* *Suporte aos sistemas corporativos do MDS* *Instalação de sistemas corporativos* *Emitir laudo técnico*	*4 UPST*

<u>Análise Comparativa</u>

115. Nota-se, pela descrição dos serviços do quadro acima, bem como da descrição dos serviços de nível 1 e nível 2 de atendimento (peça 44, p. 41-45), que o objeto do MDS refere-se a uma típica central de atendimento a usuários de informática (helpdesk), não contemplando serviços de gestão de redes, de banco de dados, de segurança da informação, entre outros serviços táticos e operacionais típicos de administração de infraestrutura de TI, os quais foram previstos no item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação do Contrato 12/2009 da Embratur.

116. Ressalta-se, inclusive, que o MDS realizou um pregão eletrônico específico para a contratação de serviços de administração de dados e de banco de dados (Pregão Eletrônico 51/2012), o qual prevê a realização de serviços já inseridos no escopo do serviço de atendimento a banco de dados do Contrato 12/2009 da Embratur (peça 16, p. 36-37).

117. Portanto, assiste razão à Embratur quando afirma que os objetos dos referidos editais do MDS são atendidos pelo item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação do Contrato 12/2009 da Embratur (parágrafo 45).

118. Registra-se que o Pregão Eletrônico 53/2012 e o Pregão Eletrônico 51/2012, ambos do MDS, tiveram como vencedora a empresa Algar Tecnologia e Consultoria S.A., pelo melhor lance de R$ 1.015.000,00 (peça 47, p. 1) e R$ 2.299.691,52 (peça 46, p. 1), respectivamente, totalizando R$ 3.314.691,52.

119. Frise-se que os objetos dos dois pregões do MDS ainda não contemplam todos os serviços delineados no item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação do Contrato 12/2009 da Embratur. Ainda ficam de fora, por exemplo, os serviços de gestão de segurança da informação (parágrafo 109).

<u>Pregão Eletrônico 74/2010 – TST</u>

120. Por fim, procede-se à análise do objeto do Pregão Eletrônico 074/2010 do Tribunal Superior do Trabalho, o qual também foi utilizado pela CGU como referencial de preços (parágrafo 41).

121. O objeto do referido pregão é a prestação de serviços de implantação e operação de central de atendimento a usuários de tecnologia da informação do Tribunal Superior do Trabalho (Service Desk), englobando os serviços de atendimento de 1º e 2º níveis (peça 90, p. 2).

122. O Caderno de Especificações Técnicas, anexo ao edital (peça 90, p. 99), detalha o objeto conforme segue:

a) Atendimento Telefônico: Atendimento do Disk-Justiça do TST (informações dos andamentos processuais), confirmação de presença em eventos e atividades cerimoniais do TST, atendimento e repasse de ligações, fornecimentos de informações gerais;

b) Atendimento de Suporte Remoto – Central de Atendimento da Setin (CAS): utilização de sistemas de gestão de atendimento, nas dependências do TST, visando o registro, atendimento por checklist, FAQ (Frequently Asked Questions) e controle de todos os chamados para atendimento demandados pelos usuários internos e externos de TI do TST, além de funcionar como ponto único de contato com o usuário para abertura e encerramento dos chamados;

c) Atendimento de Suporte Presencial: realização de atividades mediante atendimento via equipe de técnicos que atuam em campo nas unidades do tribunal e nas residências dos senhores ministros.

123. Em síntese, é possível verificar que, assim como no Pregão 53/2012 do MDS, o objeto do Pregão 74/2010 do TST refere-se a uma típica central de atendimento a usuários de informática (helpdesk), não contemplando serviços de gestão de redes, de banco de dados, de segurança da informação, entre outros serviços táticos e operacionais típicos de administração de infraestrutura de TI, os quais foram previstos no item PT1A – Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação do Contrato 12/2009 da Embratur.

124. Portanto, não é possível considerar o Pregão 74/2010 do TST como parâmetro válido para comparação de preços com o item PT1A do Contrato 12/2009 da Embratur.

125. Em relação aos demais itens apresentados na tabela comparativa com cotações de preços para prestação de serviços para suporte a usuários e à infraestrutura de Tecnologia da Informação, tendo em vista a peculiaridade verificada no item PT1A do Contrato 12/2009, que contempla serviços que normalmente não estão compreendidos no universo de serviços de uma Central de Serviços comum, não é possível estabelecer comparação segura entre os preços dos objetos.

126. Por fim, cumpre informar que, após a análise do objeto, constata-se que o item PT1A do Contrato 12/2009, por abarcar diversos serviços de tecnologia da informação que, em tese, poderiam ser parcelados, demonstra que a autarquia dependia da empresa prestadora dos serviços para manter a sua infraestrutura de tecnologia da informação, o que a expunha a riscos operacionais e gerenciais.

Conclusão

127. Após análise comparativa do item PT1A do Contrato 12/2009 da Embratur em relação ao objeto do Pregão 53/2012 do MDS, restou evidenciada diferença na natureza e na complexidade dos serviços (parágrafo 115-119). Portanto, conclui-se que o objeto do Pregão 53/2012 do MDS não se mostra referencial seguro para aferição de possível sobrepreço ou despesa antieconômica.

128. Não obstante, foi possível verificar que o objeto do item PT1A do Contrato 12/2009 da Embratur, por contemplar em seu escopo os serviços delineados nos objetos dos Pregões Eletrônicos 51/2012 e 53/2012 do MDS (parágrafo 119), apresenta preço mais vantajoso do que o obtido pelo MDS no conjunto das licitações analisadas, ratificando a informação prestada pela Embratur no memorando 44/2013/Dafin, de 14/6/2013, anexo ao Ofício 33/2013/Audit, quando de sua manifestação relativa à constatação da CGU (parágrafo 45).

129. Da mesma forma, não é possível considerar o Pregão 74/2010 do TST como parâmetro válido para comparação de preços com o item PT1A do Contrato 12/2009 da Embratur.

130. Por fim, verificou-se que o item PT1A do Contrato 12/2009, por abarcar diversos serviços estruturais de tecnologia da informação, evidencia que a autarquia dependia da empresa prestadora dos serviços para manter a sua infraestrutura de tecnologia da informação, o que a expunha a riscos operacionais e gerenciais, razão pela qual propor-se-á recomendação à entidade para que estruture sua área de tecnologia da informação de forma a reduzir o grau de dependência tecnológica advindo da terceirização de serviços essenciais de tecnologia.

131. Propor-se-á, ainda, que seja dada ciência à entidade das falhas identificadas na pesquisa de preços, já que a proposta de preço não observou o comando do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93 que estabelece que o orçamento deve ser detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

III. Outro fato relevante

132. No Ofício 242/2014/Presi (peça 67), por meio do qual o Embratur respondeu ao Ofício de Comunicação 851/2014-TCU-Sefti, de 7/11/2014, o Instituto afirmou, in verbis:

O termo final a contratação deu-se em 06/06/2013, vencimento da prorrogação contratual iniciada em junho 2012.

Entretanto, não há termo formal de rescisão até a presente data, porquanto permanece retido o valor de R$ 548.149,11 (três faturas) face aos questionamentos da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a dita renovação. ***Destaca-se que tal retenção mantém-se e que o contratado foi notificado por intermédio do ofício 018/2013/DAFIN***. ***Salienta-se, por fim, que todos os serviços inerentes ao contrato encontram-se finalizados.*** *(grifo nosso)*

133. O Embratur decidiu por conta própria reter preventivamente o pagamento referente aos serviços prestados nos meses de abril, maio e junho (proporcional) de 2013, no montante de R$ 548.149,11, até a conclusão da análise do órgão de controle – CGU, na emissão do Relatório Final (peça 36, p. 59). Verifica-se, na manifestação acima, que os valores permanecem retidos.

134. Conforme apontado pela análise concluída no parágrafo 80, todavia, as razões que levaram à decisão supracitada não devem persistir, no entendimento dessa unidade técnica.

Solicitação do 4º Of. de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Distrito Federal

135. No dia 20/11/2014, foi protocolizada no TCU, solicitação formulada pelo Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, por intermédio do Ofício 8.638/2014 – MPF/PRDF/4º Of. de Combate à Corrupção, de 14/11/2014 (TC 032.642/2014-8, peça 1).

136. No referido expediente, o solicitante requer que o TCU informe se há tomadas de contas em curso perante o TCU referente ao contrato 12/2009, pactuado entre o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e a empresa CPM Braxis Outsoursing S.A., para gerenciamento e operação de uma central de serviços de tecnologia da informação.

137. Foi autuado o TC 032.642/2014-8, o qual foi apensado neste processo, com base no art. 61 da Resolução TCU 259/2014, e a solicitação foi atendida por meio do Ofício 0942/2014-TCU/Sefti, de 8/12/2014 (TC 032.642/2014-8, peça 6)

138. Tendo em vista que as informações solicitadas são necessárias à instrução do procedimento preparatório 1.16.000.00243112014-07, em curso no 4º Of. de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Distrito Federal (TC 032.642/2014-8, peça 1), propor-se-á ainda que seja encaminhada cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes.

CONCLUSÃO

139. Após análise dos elementos constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, conclui-se, conforme parágrafo 80 desta instrução, que não há elementos suficientes para comprovar que o ato de adesão à ARP da UFBA tenha sido antieconômico somente com base na diferença entre as estruturas dos parques computacionais.

140. Em contraponto, não foi possível evidenciar no item 1 do Termo de Referência da Contratação – Cenário Embratur e Impacto em Tecnologia da Informação (peça 17, p. 19-25), tampouco nos Estudos Técnicos Preliminares, a necessidade da contratação pela entidade, de forma a justificar a adesão à ARP da UFBA. Sobre esse ponto, conforme exposto no parágrafo 62 acima, destaca-se a ausência, no processo de contratação, dos documentos exigidos pela IN SLTI/MPOG 04/2008 (vigente à época), com a devida ressalva ao momento em que passava a Administração Pública Federal, de transição do modelo de contratação de bens e serviços de TI, o qual passou por profunda mudança com a vigência da referida norma.

141. Além disso, verificou-se que a Embratur apesar de ter realizado pesquisa de preços insuficiente (parágrafo 50), apontou suposta vantajosidade do preço registrado pela UFBA, e declarou os motivos da contratação no termo de referência (peça 17, p. 19-25) e no Memorando 72/2009 – CGTI (peça 89).

142. Quanto ao ato de prorrogação do Contrato 12/2009, da Embratur com a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, no exercício de 2012, conclui-se, com base na diferença entre o escopo dos serviços (parágrafo 115-119), que o objeto do Pregão 53/2012 do MDS não se mostra referencial seguro para aferição de possível sobrepreço ou despesa antieconômica.

143. Evidenciou-se que o objeto do item PT1A do Contrato 12/2009 da Embratur, por contemplar em seu escopo os serviços delineados nos objetos dos Pregões Eletrônicos 51/2012 e 53/2012 do MDS (parágrafo 119), apresenta preço mais vantajoso do que o obtido pelo MDS no conjunto das licitações.

144. Constatou-se, conforme parágrafos 82, 131 desta instrução, impropriedades no exame do Contrato 12/2009, as quais ensejarão proposta de ciência à Embratur.

145. Verificou-se, ainda, conforme parágrafo 130 desta peça, que o item PT1A do Contrato 12/2009, por abarcar diversos serviços estruturais de tecnologia da informação, evidencia que a autarquia dependia da empresa prestadora dos serviços para manter a sua infraestrutura de tecnologia da informação, o que a expunha a riscos operacionais e gerenciais, razão pela qual propor-se-á recomendação à entidade para que estruture sua área de tecnologia da informação de forma a reduzir o grau de dependência tecnológica advindo da terceirização de serviços essenciais de tecnologia.

146. Registra-se que, conforme exposto nos parágrafos 25 e 26 acima, na ocasião da análise da representação formulada pela Sefti no processo TC 021.418/2011-0, o ministro-revisor considerou que não constou daqueles autos análise capaz de comprovar a antieconomicidade do preço global contratado, tampouco indícios de má fé dos gestores. Além disso, não foi levantada a ocorrência de procedimento que viesse a alterar a equação contratual.

147. Assim, com base em todo o exposto, considerando a ausência de elementos que possam caracterizar a intenção deliberada do Embratur de violar a lei ou causar um prejuízo ao erário ou a violação de um dever de cuidado, conclui-se não ser possível afirmar que o ato de prorrogação do Contrato 12/2009 da Embratur, em 2012, tenha sido antieconômico somente com base na diferença entre os parques computacionais das entidades, tampouco com base nos editais e contratos usados como referência pela CGU, conforme conclusão ao item II desta instrução (parágrafos 127-129).

148. Por fim, a presente análise, por abarcar o exame de possíveis irregularidades na contratação e na prorrogação, e de eventual dano na execução do Contrato 12/2009, firmado entre a Embratur e a empresa CPM Braxis Outsourcing S/A, em decorrência de adesão à Ata de Registro de Preços 55/2008 assinada pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), considera-se satisfeita a análise da Representação proposta pela SecexDesenvolvimento no TC 014.958/2014-7, que foi apensado ao presente processo por força do Acórdão 4.063/2014-TCU-2ª Câmara, de 12/8/2014.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DO CONTROLE EXTERNO

149. Por meio da presente ação, o TCU, no exercício de sua competência, reforça a expectativa de controle dos atos relacionados à licitações e contratos no âmbito da administração pública.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

150. Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Relator Ministro Aroldo Cedraz, com as seguintes propostas:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea "a", da Resolução TCU 215/2008 (parágrafo 16);

b) dar ciência ao Instituto Brasileiro de Turismo sobre as seguintes impropriedades:

b.1) ausência, nos autos do processo de contratação (peças 16-89), dos documentos exigidos na fase de planejamento da contratação, o que afronta os art. 9 e seguintes da IN SLTI MPOG 04/2008 , considerando tratar-se de contratação de solução de tecnologia da informação por órgão integrante do Sisp (parágrafo 82);

b.2) orçamento constantes das pesquisas de preços não foram detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, o que afronta o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (parágrafo 131);

c) recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Instituto Brasileiro de Turismo que estruture sua área de tecnologia da informação de forma a reduzir o grau de dependência tecnológica advindo da terceirização de serviços essenciais de tecnologia;

d) dar ciência e encaminhar cópia da presente instrução, bem como da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, ao presidente do Senado Federal, Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, ao Senador Lobão Filho, ao Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, ao Instituto Brasileiro de Turismo e à Controladoria-Geral da União;

e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, bem como os processos apensos, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008". (grifos no original)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Presidente do Senado Federal, Exmo. Sr. Renan Calheiros, a partir da aprovação, pelo Plenário daquela Casa, do Requerimento nº 692/2014, formulado pelo Exmo. Sr. Senador Lobão Filho, para que este Tribunal realizasse "auditoria para apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, da Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo com a empresa CPM Braxis Outsourcing, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação" (Ofício nº 1084-SF, de 24/7/2014, peça 1).

2. A solicitação merece ser conhecida, uma vez preenchidos os requisitos legais e regulamentares pertinentes (arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e art. 4º, inciso I, alínea "a", da Resolução TCU 215/2008).

3. Inicialmente, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti apontou que o mencionado contrato foi objeto de análise do Tribunal no TC nº 021.418/2011-0, que trata de representação dessa unidade técnica em face de indícios de irregularidades nos processos de contratação e gestão do Contrato 12/2009. O processo foi apreciado por intermédio do Acórdão 1.202/2014-Plenário, vazado nos seguintes termos:

"9.1. acolher as justificativas apresentadas pelo Embratur e pela empresa CPM Braxis Outsourcing S. A;

9.2. determinar ao Embratur que:

9.2.1. caso ainda se encontre em vigor o contrato 12/2009:

9.2.1.1. promova, em conjunto com a empresa contratada, o ajuste das planilhas de formação de custos e formação de preços que o embasam à realidade do mercado de Brasília/DF, desde que essa medida não importe em aumento de custos do contrato; e

9.2.1.2. se abstenha de promover sua prorrogação, considerando a existência de óbices à comprovação da vantagem da contratação;

9.2.2. se abstenha de aderir a atas de registro de preços gerenciadas por outros órgãos e entidades quando não restarem devidamente comprovadas a adequação do objeto registrado às suas reais necessidades e a vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado local;

9.3. dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Embratur e à empresa CPM Braxis Outsourcing S.A.; e

9.4. arquivar o processo".

4. No entanto, o objeto central da presente solicitação – a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no ano de 2012 – não foi analisado pelo Tribunal no âmbito do processo TC 021.418/2011-0, uma vez que os documentos acostados naqueles autos sinalizavam que tinha havido prorrogação do contrato em 2010 e 2011, mas não se sabia se teria havido prorrogações em 2012 (voto do Ministro-Revisor, Augusto Sherman, por ocasião da apreciação conclusiva do TC nº 021.418/2011-0).

5. Em decorrência, no presente feito, foi autorizado pelo Acórdão nº 2.948/2014 TCU-Plenário (sessão extraordinária de caráter reservado em 29/10/2014) a realização de inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 240, do Regimento Interno do TCU, no Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), para que que se avaliasse a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, com vistas a possibilitar o pleno atendimento desta solicitação.

6. Naquela deliberação, foi determinado o envio de cópia do citado acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal e ao Senador Lobão Filho,

informando-lhes que, tão logo fossem concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhes-ia dado conhecimento dos resultados.

7. Considerando que o aludido contrato foi prorrogado ao longo dos exercícios financeiros de 2009 a 2014, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) autuou processo de representação - TC nº 014.958/2014-7 - visando verificar possíveis irregularidades na contratação e na prorrogação, e de eventual dano na execução, do Contrato 12/2009. Por meio do Acórdão nº 4.063/2014 – TCU-2ª Câmara, aquele processo foi apensado aos presentes autos.

8. Igualmente apensado aos autos encontra-se o TC nº 032.642/2014-8, que trata de solicitação formulada pelo Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, por intermédio do Ofício 8.638/2014 – MPF/PRDF/4º Of. de Combate à Corrupção, de 14/11/2014 (peça 1 do TC nº 032.642/2014-8), para que o TCU informe se há tomadas de contas em curso nesta Corte de Contas referente ao Contrato 12/2009. Tendo em vista que as informações requeridas são necessárias à instrução do procedimento preparatório em curso na Procuradoria da República no Distrito Federal, deve ser encaminhado ao solicitante cópia do Acórdão 1.202/2014-Plenário e do proferido nesta ocasião, ambos devidamente acompanhados do Relatório e Voto que os fundamentam.

9. Conforme se depreende da leitura da instrução da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, transcrita no relatório precedente, os exames realizados abordaram com a profundidade necessária a correlação da solicitação em análise com os dois processos autuados nesta Corte de Contas que tratam do Contrato 12/2009 (TC nºs 021.418/2011-0 e 014.958/2014-7).

10. Na sequência, a unidade técnica especializada analisou os elementos constantes do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU (peça 11), integrante do processo de prestação de contas anual da Embratur - exercício de 2012 (processo TC nº 024.401/2013-7), bem como os documentos obtidos na inspeção autorizada por meio do Acórdão 2.948/2014, realizada no âmbito dos presentes autos – TC nº 018.528/2014-7. Ressalta-se que o citado relatório de auditoria da CGU embasou o requerimento do Exmo. Sr. Senador Lobão Filho que originou a presente solicitação de fiscalização.

11. Por fim, a Sefti analisou o objeto da Solicitação do Congresso Nacional – a prorrogação do Contrato 12/2009, no ano de 2012 –, havendo concluído que:

11.1. Com base na diferença entre o escopo dos serviços (parágrafos 115-119 e 127 do relatório precedente), o objeto do Pregão 53/2012 do MDS não se mostra referencial seguro para aferição de possível sobrepreço ou despesa antieconômica;

11.2. O objeto do item PT1A do Contrato 12/2009 da Embratur, por contemplar em seu escopo os serviços delineados nos objetos dos Pregões Eletrônicos 51/2012 e 53/2012 do MDS (parágrafos 119 e 128 do relatório precedente), apresenta preço mais vantajoso do que o obtido pelo MDS no conjunto das licitações;

11.3. Considerando a ausência de elementos que possam caracterizar a intenção deliberada da Embratur de violar a lei ou causar um prejuízo ao erário ou a violação de um dever de cuidado, não é possível afirmar que o ato de prorrogação do Contrato 12/2009 da Embratur, em 2012, tenha sido antieconômico somente com base na diferença entre os parques computacionais das entidades, tampouco com base nos editais e contratos usados como referência pela CGU.

12. Ao final, a Sefti formulou proposta no sentido de: a) conhecer da presente solicitação; b) dar ciência ao Instituto Brasileiro de Turismo sobre duas impropriedades; c) recomendar ao Instituto Brasileiro de Turismo que estruture sua área de tecnologia da informação de forma a reduzir o grau de dependência tecnológica advindo da terceirização de serviços essenciais de tecnologia; d) dar ciência e os devidos encaminhamento da decisão que vier a ser proferida; e e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, bem como os processos apensos.

13. Ante o exposto, concordando com as análises, conclusões e propostas apresentadas pela unidade técnica, as quais incorporo como razões de decidir, entendo que não foram identificadas irregularidades na prorrogação do Contrato 12/2009, em 2012, apenas algumas impropriedades,

conforme expresso no relatório da unidade técnica, as quais embasaram recomendação e ciência à Embratur.

14. Assim, considero que a presente Solicitação do Congresso Nacional possa ser integralmente atendida via prestação de informações ao Presidente do Senado Federal, Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, e ao Exmo. Sr. Senador Lobão Filho, autor do requerimento da proposta de realização de auditoria, por meio do encaminhamento de cópia do Acórdão proferido nesta ocasião, devidamente acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam.

15. Em cumprimento ao Despacho constante da peça 42, determino o encaminhamento de cópia dos autos ao Exmo. Sr. Senador Lobão Filho, nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução TCU 249/2012.

16. Dessa forma, acatando a proposta da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, com as alterações que julgo necessárias, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 92/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.528/2014-7.

1.1. Apensos: 014.958/2014-7; 032.642/2014-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional

3. Interessado: Senado Federal, Requerimento nº 692/2014, de autoria do Senador Lobão Filho (Ofício nº 1084-SF).

4. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

8. Advogados constituídos nos autos: Nadja Maria Mehmeri Lordêlo (CPF 068.225.091-00), Maria do Perpétuo Socorro Lobato de Farias (CPF 126.420.451-53).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de solicitação oriunda do Senado Federal (Ofício 1084-SF, de 24/7/2014), que aprovou Requerimento nº 692/2014, de autoria do Exmo. Sr. Senador Lobão Filho, para que este Tribunal realize "auditoria para apurar a legalidade e a economicidade da prorrogação do Contrato 12/2009, no exercício de 2012, da Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo com a empresa CPM Braxis Outsourcing, referente ao Gerenciamento e Operação de uma Central de Serviços de Tecnologia da Informação".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da presente solicitação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, e 232, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e art. 4º, inciso I, alínea "a", da Resolução-TCU 215/2008;

9.2 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Instituto Brasileiro de Turismo que estruture sua área de tecnologia da informação de forma a reduzir o grau de dependência tecnológica advindo da terceirização de serviços essenciais de tecnologia;

9.3 dar ciência ao Instituto Brasileiro de Turismo sobre as seguintes impropriedades:

9.3.1 ausência, nos autos do processo de contratação (peças 16-89), dos documentos exigidos na fase de planejamento da contratação, o que afronta os arts. 9º a 18 da IN SLTI MPOG 04/2008, considerando tratar-se de contratação de solução de tecnologia da informação por órgão integrante do Sisp;

9.3.2 insuficiências dos orçamentos constantes das pesquisas de preços, uma vez que não foram detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, o que afronta o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.4 encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Presidente do Senado Federal, Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, ao Exmo. Sr. Senador Lobão Filho, ao Instituto Brasileiro de Turismo e à Controladoria-Geral da União;

9.5 encaminhar cópia do Acórdão 1.202/2014-Plenário e deste acórdão, acompanhados do Relatório e Voto que os fundamentam, ao Procurador da República Anselmo Henrique Cordeiro Lopes;

9.6 nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução TCU 249/2012, encaminhar cópia dos autos ao Exmo. Sr. Senador Lobão Filho;

9.7 considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, bem como os processos apensos (014.958/2014-7 e 032.642/2014-8), nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0092-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-032.357/2014-1.

Natureza: Representação.

Entidade: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS)

Interessada: Cibam Engenharia Eireli - EPP (CNPJ 01.211.015/0001-61).

Advogado constituído nos autos: Eduardo Calobrizzi Navai (CPF 037.438.628-59)).

Sumário: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. CONHECIMENTO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secex/RJ (peça nº 11), com os ajustes de forma que reputo pertinentes.

2. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, encaminhada por Cibam Engenharia Eireli – EPP acerca de suposta irregularidade na realização do pregão eletrônico 6/2014, realizado em 30/10/2014, promovido pela Gerência Executiva do INSS em Duque de Caxias/RJ.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Inicialmente, cabe registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito à sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço da representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

4. Além disso, a Cibam Engenharia Eireli EPP possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 237, inc. VII, do Regimento Interno do Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

5. Por fim, considerando o disposto no art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução TCU 259/2014, cabe admitir a existência de interesse público a motivar a análise dos fatos trazidos pela empresa Cibam, ante a possível ocorrência de tratamento não isonômico, em sede de pregão eletrônico, a empresas sujeitas a diferentes regimes de tributação, a ser tratado no campo "exame técnico" desta instrução.

6. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

7. Antes de apresentarmos as alegações da empresa Cibam, consideramos oportuno apresentar um breve relato sobre o pregão 6/2014 (processo 35311.00627/2013-64), promovido pela Gerência Executiva do INSS em Duque de Caxias/RJ.

8. O objeto da licitação, conforme o item 1º do Edital (peça 1, p. 41) é o seguinte:

1. A presente licitação tem como objeto a contratação, em regime de empreitada por preço unitário, de serviços de natureza comum continuados de manutenção predial preventiva e corretiva com fornecimento de postos de serviço, todos os materiais e equipamentos necessários e adequados à prestação dos serviços, inclusive com a execução de serviços eventuais originados quando das inspeções de rotina e possíveis necessidades de adequação de *layout* a fim de manter a característica/necessidade operacional dos setores objeto dos serviços, em sistemas, equipamentos e instalações prediais, utilizados pela Gerência Executiva do INSS em Duque de Caxias/RJ, doravante denominada CONTRATANTE, e também por suas Unidades Vinculadas, bem como em quaisquer novas instalações que venham a ser ocupadas por este Órgão por Unidades Vinculadas à Gerência Executiva do INSS em Duque de Caxias/RJ, nos termos e condições constantes no presente Edital.

1.1. Em caso de discordância existente entre as especificações deste objeto descritas no Comprasnet e as especificações constantes deste Edital, prevalecerão as últimas.

1.2. Os serviços compreenderão o fornecimento de toda a mão de obra especializada, material, peças, equipamentos, ferramentas, assistência técnica necessária para o perfeito e ininterrupto funcionamento das instalações e equipamentos das edificações, conforme especificações constantes deste Edital e sem Anexos.

9. A despesa com a execução do objeto da licitação foi estimada em R$ 1.517.859,80, consoante item 2.1 do Edital e orçamento estimativo detalhado (peça 1, p. 41 e 33).

10. A sessão pública do pregão ocorreu em 30/10/2014. Doze empresas participaram do certame (peça 1, p. 74-75).

11. A empresa GB+ Consultoria e Serviços Eireli ofereceu melhor lance no desempate no valor de R$ 1.321.500,00, mas teve sua proposta recusada pelo pregoeiro, em 30/10/2014, nos seguintes termos (peça 1, p. 78):

30/10/2014 Recusa da proposta. Fornecedor: GB CONSULTORIA E SERVICOS EIRELI EPP, CNP3/CPF: 12:11:19 17. 298685/0001-05, pelo melhor lance de R$ 1.321.550,0000. Motivo: Descumprimento ao subitem 10.5 do edital

12. Em seguida, foram convocadas para desempate as empresas Poly Rio Ambiental Ltda. e BM Comércio e Serviços Ltda., vencido pela última pelo valor de R$ 1.321.500,00. No entanto, sua proposta foi recusada pelo pregoeiro, em 3/11/2014, nos seguintes termos (peça 1, p. 80):

Recusa da proposta. Fornecedor: B M J COMERCIO E SERVICOS LTDA - ME, CNPJ/CPF: 11.692.587/0001-63, pelo melhor lance de R$ 1.321.500,0000. Motivo: Desclassificação na forma do subitem 10.8, III, e 10.12.1, 1ª parte, todos do edital.

13. Convocou-se, então a empresa Cibam Engenharia Eireli, com o melhor lance de R$ 1.321.600,00. Sua proposta, no entanto foi inabilitada pelo pregoeiro em 7/11/2014, nos seguintes termos (peça 1, p. 83):

Inabilitação de proposta, Fornecedor: CIBAM ENGENHARIA EIRELI EPP, CNPJ/CPF: 01.211.015/0001-61, pelo melhor lance de R$ 1.321.600,0000. Motivo: Descumprimento aos subitens 12.1.1.1, "a", 12.1.2.1, "b", 12.1.3.1, "c.4", 12.5.4.1., "1", "11" e "17" todos do edital.

14. Por fim, convocou-se a empresa M. Service Ltda., de lance de R$ 1.321.600,00, que foi considerada habilitada em 12/11/2014, nos termos seguintes (peça 1, p. 86):

12/11/2014 Habilitação individual da proposta. Fornecedor: M SERVICE LTDA., CNPJ/CPF: 02.948.998/0001-86, pelo melhor lance de R$ 1.321.600,0000.

15. Foi aberto o prazo para registro de intenção de recursos. Todas as três primeiras fornecedoras inabilitadas, além da empresa Tekno Sistemas de Engenharia Ltda. manifestaram intenção de recorrer, todas aceitas, porém indeferidas, pelo pregoeiro (peça 1, p. 86).

16. Em 21/11/2014, o objeto foi adjudicado à empresa M Service Ltda. e homologado em 24/11/2014 (peças 8-9).

Alegações da representante

17. Na inicial (peça 1), a representante alega que após ter apresentado proposta e documentação, foi declarada inabilitada por motivos ilegais. Em razão disso, interpôs recurso, não acatado pelo pregoeiro e pela autoridade competente. Prossegue afirmando que houve dano ao erário, pois foi dada aceitação e habilitação de um quarto fornecedor desconforme.

18. Por fim, alega que há quatro irregularidades no edital do certame:

a) inabilitação da empresa por motivos ilegais, pois entre outros, que a exigência de cédula de identidade é para prestador pessoa física e que a prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e municipal é documentação suprimida pelo SICAF e, por isso mesmo, nunca solicitada em qualquer certame;

b) aceitação irregular de proposta com dano ao erário oriundo de malversação da lei temporária chamada desoneração tributária, Lei 12.546/2011, cuja vigência expira em dezembro 2014, após o que continua o regime anterior de tributação. Nesse sentido, aduz não haver isonomia entre licitantes, pois a diferença da desoneração tributárias a que algumas empresas são beneficiárias não tem sido considerada nas composições de preços unitários, possibilitando o jogo de planilhas, e sustenta que, com o fim próximo da desoneração no curso do contrato, o licitante aparentemente com o menor preço, terá direito ao reequilíbrio econômico financeiro, pois os efeitos da desoneração não foram considerados em suas planilhas de custo;

c) extrapolação da requisição de habilitação técnica, tal como o exigido no subitem 18 do item 12.5.4.1, do edital, relativo à qualificação técnica, no qual se exige que o licitante comprove ter executado contrato com no mínimo vinte postos, quando o objeto do contrato não ultrapassa dez postos;

d) necessidade de parecer desta instituição acerca dos procedimentos a serem adotados com relação à apresentação de documentação e aceitabilidade dos preços.

Pedido formulado pela representante

19. A representante requer expedição de medida cautelar para a paralisação do certame e, no mérito, considerar procedente a representação, apurar as irregularidades no processo licitatório e determinar a anulação de seus efeitos.

Análise do pedido

20. Antes de adentrar na apreciação propriamente dita do pleito da representante, necessário verificar, consoante orientação veiculada no Memorando-Circular 25/2013-Segecex, se a representante não está se valendo do TCU para obter a tutela de interesse próprio, ao que não se presta a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, principalmente em sede de cautelar, haja vista alteração recente do artigo do Regimento Interno disciplinador da matéria, art. 276, pela qual se substituiu a expressão "direito alheio" por "interesse público", como forma de explicitar que o TCU não se constitui em foro adequado para a busca, por terceiros, de seus direitos.

21. Conforme relatado nos itens 7 e 8 supra, a representante, em seu arrazoado, explicita ser direito seu solicitar a suspensão/cancelamento do certame, pois apesar de ter apresentado proposta e documentação exigida, foi declarada inabilitada, tendo sido outra fornecedora a vencedora do certame. Envolve, portanto, interesse privado cuja tutela não pode ser objeto de exame pelo TCU.

22. Não obstante, a representação também cuida inegavelmente de matéria de interesse público, pois contempla alegação de que tenha havido motivação ilegal na inabilitação, extrapolação de exigências e aceitação irregular de proposta de licitante desconforme, o que teria causado prejuízo à competitividade do certame e possível dano ao erário.

23. Assim sendo, cabe prosseguir com a análise do pleito da representante. E para tanto, como providências preliminares, foram coligidas informações sobre o pregão eletrônico 6/2014, obtidas tanto do site ComprasNet (http://comprasnet.gov.br/) como as encaminhadas pela representante e de esclarecimentos prestados pelo pregoeiro, em atendimento à mensagem eletrônica desta unidade técnica (peça 2), expedido nos termos da orientação prevista no Memorando-Circular 16/2012-Segecex.

24. Quanto aos pedidos formulados pela representante, o art. 276 do Regimento Interno/TCU, dispõe que o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.

25. Analisando os elementos apresentados pela representante, verifica-se que não há, nos autos, a satisfação dos pressupostos acima mencionados.

26. No que tange ao **periculum in mora**, não há o que considerar, dado que o procedimento licitatório já foi concluído, tendo sido adjudicado em 21/11/2014 (peça 8), e homologado em 24/11/2014 (peça 9).

27. Quanto ao pressuposto **fumus boni iuris**, considera-se que não restou configurado neste feito, conforme se verá a seguir.

28. Das informações contidas na página ComprasNet, constata-se que ao longo do pregão eletrônico 6/2014 vários registros de intenção de recurso foram interpostos por vários licitantes, e todos foram respondidos pelo pregoeiro, conforme demonstra a ata do pregão (peça 1, p. 74-105). No entanto, as informações nela contidas não são suficientes para a devida análise das irregularidades apontadas.

29. Requereu-se, então, em 24/11/2014, informações ao pregoeiro do pregão eletrônico 6/2014 (peça 2), que, em resposta, encaminhou missiva eletrônica com um total de quatro páginas, em anexo (peças 3- 7).

30. Com respeito à primeira irregularidade apontada, referente à "inabilitação da empresa Cibam por motivos ilegais, tendo em vista, entre outros, que a exigência de cédula de identidade é para prestador pessoa física", o pregoeiro esclarece (peça 3, p. 1-2):

> O edital no subitem 12.1.1.1. "a" exige para a habilitação jurídica a remessa de cédula de identidade dos representantes legais da Licitante, sendo tal exigência expressa. Não se trata de documento de identificação apenas no caso do licitante ser pessoa física, como alega a Empresa Cibam. É apresentação dos documentos de identificação dos representantes legais da licitante. No caso, sendo a pessoa jurídica uma ficção jurídica, a mesma terá um representante legal, conforme prevê o Código Civil. Totalmente improcedente é a alegação da Empresa CIBAM quanto ser cabível a cédula de identidade apenas para prestador pessoa física. Em nenhum momento o edital faz tal menção nem possibilita tal inferência do texto

31. Resta evidente, da leitura do subitem 12.1.1.1 do edital e dos esclarecimentos do pregoeiro, que a representante confundiu documentação necessária para a habilitação jurídica da empresa com aquela exigida para a identificação de seu representante legal, pessoa física. Não houve, portanto, ilegalidade. Dessa forma, entende-se esclarecida a questão e improcedente a alegação.

32. Quanto à segunda suposta irregularidade, referente à "aceitação irregular de proposta com dano ao erário oriundo de malversação da lei temporária chamada desoneração tributária, Lei 12.546/2011", o pregoeiro explicou que a decisão que aceitou as propostas e planilhas basearam-se no Memorando-Circular Conjunto n. 08 DIPRO/CGEPI/CGRLOG/DIROFL/INSS, de 9/10/2013 (peça 7), de observância obrigatória para os servidores no âmbito do INSS, que possibilita às empresas

enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas, CNAE 2.0, valer-se da referida desoneração da folha de pagamentos.

33. Inicialmente, é importante lembrar que a desoneração da folha de pagamento foi instituída pela Lei 12.546/2011, e alterada pelas Leis 12.715/2012 e 12.844/2013 e pela Medida Provisória 651/2014.

Acerca do assunto, transcrevemos trecho do relatório que acompanha o Acórdão 2859/2013-TCU-Plenário, que cuidou da não revisão de preços nos contratos firmados pela Administração Pública Federal com empresas beneficiadas pelo Plano Brasil Maior, em face da desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, e determinou a revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes e para o ressarcimento dos valores pagos a maior, em relação às avenças já encerradas (grifamos):

EXAME TÉCNICO

4. Em agosto de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Maior, política industrial, tecnológica e de comércio exterior coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

5. Dentre as primeiras medidas anunciadas estava a desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, consubstanciada por meio da MP 540/2011. No tocante especificamente a tal medida, a EMI-MF/MCT/MDIC 122/2011 (peça 1) apresenta as seguintes razões para justificá-la:

"18. Além das medidas expostas, propõe-se substituir pela receita bruta a remuneração paga aos segurados empregados, avulsos e contribuintes individuais contratados, como base de cálculo da contribuição previdenciária devida pelas empresas que atuem nos setores contemplados.

19. Nos últimos anos, em virtude da busca pela redução do custo da mão de obra, as empresas passaram a substituir os seus funcionários empregados pela prestação de serviços realizada por empresas subcontratadas ou terceirizadas. Muitas vezes, as empresas subcontratadas são compostas por uma única pessoa, evidenciando que se trata apenas de uma máscara para afastar a relação de trabalho.

20. Em virtude dessa nova relação contratual, os trabalhadores ficam sem os direitos sociais do trabalho (férias, 13º salário, seguro desemprego, hora extra, etc.), pois se trata de uma relação jurídica entre iguais (empresa-empresa) e não entre trabalhador e empresa. Essa prática deixa os trabalhadores sem qualquer proteção social e permite que as empresas reduzam os gastos com encargos sociais.

21. Apesar da melhora do cenário econômico, após a crise de 2008/2009, as empresas que prestam serviços de tecnologia da informação - TI e tecnologia da informação e comunicação - TIC, bem como as indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro têm enfrentado maiores dificuldades em retomar seu nível de atividade. Nesse contexto, a medida proposta favorece a recuperação do setor, bem como incentiva a implantação e a modernização de empresas com redução dos custos de produção.

22. A importância e a urgência da medida são facilmente percebidas em razão do planejamento tributário nocivo que tem ocorrido mediante a constituição de pessoas jurídicas de fachada com o único objetivo de reduzir a carga tributária, prática que tem conduzido a uma crescente precarização das relações de trabalho; bem como, em razão do risco de estagnação na produção industrial e na prestação de serviços nos setores contemplados."

6. A MP 540/2011 foi convertida na Lei 12.546/2011, sendo que a desoneração da folha de pagamento foi disciplinada nos arts. 7º a 9º da norma. Tais dispositivos sofreram diversas alterações por parte da Lei 12.715/2012 (fruto da conversão da MP 563/2012) e da MP 612/2013 (ainda não convertida em lei).

7. A incidência da contribuição previdenciária sobre a receita devida pelas empresas beneficiadas encontra-se regulamentada pelo Decreto 7.828/2012, com as alterações promovidas pelo Decreto 7.877/2012.

8. Em suma, tal medida estabelece que até 31/12/2014, em substituição às contribuições destinadas à seguridade social a cargo das empresas beneficiadas, de 20% sobre a remuneração dos segurados (art. 22, incisos I e III, da Lei 8.212/1991), as contribuições incidirão em alíquotas que variam entre 1% a 2,5% sobre o valor da receita bruta destas empresas.

35. A Lei 12.546/2011, alterada pelas Leis 12.715/2012 e 12.844/2013, estabelece, em seus arts. 7º a 9º, em suma, que, até 31/12/2014, em substituição às contribuições destinadas à seguridade social a cargo das empresas beneficiadas, de 20% sobre a remuneração dos segurados (art. 22, incisos I e III, da Lei 8.212/1991), as contribuições incidirão em alíquotas que variam entre um e dois por cento sobre o valor da receita bruta das empresas de vários setores.

36. A Medida Provisória 651/2014 excluiu da redação dos arts. 7º a 9º a data limite de 31/12/2014. Esta medida provisória foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 14/10/2014 e foi enviada para apreciação pelo Senado Federal.

37. Dessa forma, uma das principais medidas previstas na MP 651/2014 é a manutenção e a ampliação da desoneração da folha de pagamento, passando a Lei 12.546/2011 a funcionar sem prazo final.

38. Diante do exposto, a alegação da representante, segundo a qual haveria a possibilidade de dano ao erário ao fim da vigência da Lei 12.546/2011, em 31/12/2014, oportunidade na qual a licitante vencedora poderia exigir o reequilíbrio financeiro do contrato, tornando seu preço final superior ao valor estimado, também não deve ser acatada, dada a perda do objeto, qual seja, o possível dano ao erário.

39. Resolvida essa questão, cumpre ao pregoeiro verificar se a empresa que se utiliza dessa lei possui documentação comprobatória de seu enquadramento nos citados grupos da CNAE. Tal verificação foi cumprida, como demonstra o comprovante de inscrição e de situação cadastral da empresa vencedora do certame, consoante peça 6, anexada às respostas do INSS.

40. Com relação à terceira irregularidade apontada, referente ao excesso na requisição de habilitação técnica, tal como o exigido no subitem 18 do item 12.5.4.1, do edital, relativo à qualificação técnica, no qual se estabelece que o licitante comprove ter executado contrato com no mínimo vinte postos, é correta a alegação da representante pois resta evidente que não houve proporcionalidade entre o objeto do certame e a quantidade de experiência exigida aos licitantes, o que afronta a jurisprudência do Tribunal, como se verifica em parte do Voto do Ministro Relator no Acórdão 410/2006-TCU-Plenário:

5. É entendimento pacífico desta Corte de Contas que as exigências da fase de habilitação técnica devem guardar proporcionalidade com o objeto licitado, não podendo exceder os limites necessários à comprovação da capacidade do licitante a prestar ou fornecer, de forma efetiva, o serviço ou bem desejado.

6. Ao apreciar questão semelhante por ocasião da elaboração do voto condutor do Acórdão 1.025/2003 - Plenário, fiz as seguintes considerações sobre a matéria:

"6. A matéria envolve o cotejo de dois preceitos inerentes às licitações públicas, ambos com sede constitucional: a comprovação da habilitação para contratar com a Administração e o princípio da competitividade.

7. A Administração tem o dever de se proteger de interessados não capacitados a prestar o serviço ou realizar a obra objeto da licitação. Por isso, a Lei de Licitações e Contratos prevê a fase de habilitação, na qual os interessados devem comprovar os requisitos exigidos no edital. Nela, a Administração deve impedir a participação daqueles sem condições de cumprir o objeto.

8. Por outro lado, a igualdade de condições nas licitações é princípio de estatura constitucional (art. 37, XXI, CF). Deste princípio geral decorre o da competitividade, previsto no mesmo dispositivo constitucional (somente serão permitidas 'as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações') e no § 1º, inc. I, art. 3º da Lei nº 8.666/93. Por isso, a competição não poderá ser restringida, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório.

9. Portanto, as exigências previstas na fase de habilitação não podem ser tais a ponto de impedir a participação daqueles que teoricamente estariam aptos a prestar o serviço ou executar a obra. (...)"

41. Portanto, no citado acórdão, o Ministro Relator deixa claro que "as exigências da fase de habilitação técnica devem guardar proporcionalidade com o objeto licitado", que, no caso em questão, é a contratação de serviços de natureza comum continuados de manutenção predial preventiva e corretiva com fornecimento de postos de serviço. Em última análise, tal serviço não deve ser medido em quantidade de postos já administrados, e sim se a licitante possui comprovadamente capacidade de gerir um posto, ou, que seja, três ou quatro, mas nunca o estipulado no edital.

42. Cabe transcrever excerto do voto condutor ao Acórdão 890/2007-TCU-Plenário (Sumário), que bem elucida a questão:

Requeira, ao estabelecer exigências para comprovação de aptidão para prestar os serviços, a apresentação de atestados ou certidões, vedadas as limitações de tempo, época, locais específicos ou quaisquer outras não previstas em lei, que inibam a participação da licitação, a exemplo da fixação de experiência mínima dos

profissionais sem justificativa técnica que a ampare, em cumprimento ao disposto nos §§ 1º, 3º e 5º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

43. Questionado, o pregoeiro não informou as razões de tal exigência.

44. Apesar da irregularidade constatada, não foi observado, nos autos, qualquer prejuízo à competitividade, pois das doze licitantes apenas uma interpôs recurso contra essa exigência, além de não se ter mostrado o fator impeditivo à contratação tanto da empresa vencedora como de outras duas que a precederam, inabilitadas por razões diversas da irregularidade apontada.

45. Considerando, portanto, o baixo risco do fato analisado, apesar de sua materialidade e relevância, em cumprimento ao art. 106, §3°, inciso I, da Resolução 259/2014, entende-se parcialmente procedente a irregularidade apontada, e cabível dar ciência ao INSS sobre a impropriedade constatada, de modo que, em futuras licitações, evite exigir número mínimo de atestados técnicos, pois é medida excepcional que deve ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação.

46. No que concerne à quarta alegação da empresa Cibam, de que o edital do pregão eletrônico não previu tratamento isonômico para empresas enquadradas em diferentes regimes de tributação, cumpre registrar o que o termo de referência anexo ao edital esclarece que na elaboração do valor estimado da contratação foram considerados encargos sociais sem a desoneração da folha de pagamento, cabendo às licitantes a aplicação da correta tributação a qual estivessem vinculadas (peça 10, p. 12, 30-31, grifamos):

TERMO DE REFERÊNCIA – Anexo I

4. Os **preços apresentados pelas licitantes deverão cobrir todos os custos** dos serviços propostos, **abrangendo o fornecimento de mão de obra especializada e encargos sociais legais decorrentes**, materiais, ferramentas e equipamentos, transportes, alimentação, fretes, remoção de móveis, máquinas ou equipamentos para execução dos serviços e seu reposicionamento no local, limpeza do ambiente, enfim, tudo o que for preciso para garantir a qualidade e funcionalidade dos serviços solicitados. (...)

13. Deverão ser observados, quando do **preenchimento da planilha de preços**, os valores, percentuais e benefícios exigidos em normas gerais e específicas aplicáveis, em especial **aqueles estabelecidos na legislação vigente relativos ao recolhimento dos encargos sociais (tais como INSS, SESI ou SESC, SENAI ou SENAC, INCRA, Salário Educação, FGTS, Seguro Acidente de Trabalho/SAT/INSS, SEBRAE, Férias, 13º Salário e outros**).

14. Na formulação de sua proposta, **a empresa deverá observar ainda o regime de tributação ao qual está submetida**, inclusive no tocante à incidência das alíquotas de ISS, PIS e COFINS sobre seu faturamento, conforme as Leis n.º 10.637/2002 e 10.833/2003 (Acórdão TCU Plenário n.º 2.647/2009).

47. O edital permitiu, portanto, a apresentação de propostas com ou sem desoneração da folha de pagamentos prevista na Lei 12.456/2011, com as alterações da Lei 12.844/2013. A elaboração do valor estimado da contratação com base em encargos sociais sem desoneração não afastou do certame empresas beneficiadas com a desoneração ou as impediu de utilizar, na licitação, as alíquotas reduzidas a que fazem jus pela legislação vigente.

48. Destarte, não se pode inquinar a conduta do pregoeiro de aceitar a proposta a proposta da empresa M Service, haja vista que é inferior ao valor estimado da contratação previsto no item 3 do termo de referência anexo ao edital. Ademais, é importante ressaltar que não há, nestes autos, indícios de ausência de competitividade no certame e que o lance da empresa contratada foi efetivamente o melhor do pregão.

49. Acerca do assunto, consideramos oportuno transcrever trechos de acórdãos desta Corte (grifamos) sobre a matéria:

Acórdão 2237/2014-TCU-Plenário

Relatório

(...)

29. Outro fato apontado pela representante refere-se à conduta do pregoeiro quando da resposta à solicitação de esclarecimento pela empresa Grenit de como as empresas licitantes enquadradas na Lei 12.715/2012 deveriam tratar a alíquota diferenciada de INSS ao elaborar a planilha de custos e formação de preço, o qual entendeu ser incorreta. Além disso, coloca em suspeição a avaliação pelo pregoeiro da planilha de custo apresentada pela empresa Tel Telemática.

30. De acordo com a representante, o pregoeiro deveria alterar o edital com a condição e comunicar aos demais licitantes que também poderiam ser beneficiados com a redução da alíquota. Quanto à planilha de custo elaborada pela empresa Tel Telemática afirma que não consta qualquer percentual lançado na alíquota do INSS (Grupo A). A referida alíquota foi informada erroneamente no campo denominado "Tributo", e com percentual de recolhimento inferior ao que determina a lei (peça 1, p. 32).

31. A Lei 12.715/2012 confere às empresas que atuam no setor de telemarketing a redução da alíquota de INSS (2% sobre o faturamento em vez de 20% sobre a folha de salários) até 31/12/2014. **Alega a representante que a empresa vencedora está sendo beneficiada por custear um valor para trinta meses (vigência do contrato), com alíquota de 2%, sendo que a aludida alíquota será extinta em 31/12/2014, ou seja, a proposta foi classificada e julgada com critérios subjetivos (peça 2, p. 40).**

32. **Os questionamentos da empresa Grenit, quando do pedido de esclarecimento, referem-se basicamente sobre a necessidade ou não de incluir na planilha de custo e formação de preço a previsão da contribuição ao INSS à base de 20% sobre os salários a partir de 1/1/2015, em razão da extinção do benefício em 31/12/2014** (peça 1, p. 31).

33. O pregoeiro em resposta à solicitação assim se pronunciou:

A proposta deverá ser elaborada com base nas regras de tributação e desoneração vigentes na data da apresentação da proposta e a revisão do preço do contrato, no caso da extinção da desoneração, se dará não pelo fato imprevisível, mas sim pelo fato do príncipe, previsto na alínea "d" (parte final), combinado com o §5º do art. 65 da Lei 8.666/93.

34. Desse modo, concluímos que o esclarecimento do pregoeiro está correto.

35. **No caso concreto, levaram-se em consideração na elaboração da planilha de custo as regras tributárias atualmente vigentes, com a mudança da base de cálculo para a contribuição previdenciária. No caso de término das medidas de desoneração, caberá a revisão do contrato, conforme esclarecido pelo pregoeiro. Não pode ser desconsiderada, ademais, a possibilidade de prorrogação da medida. Desse modo, não procedem às alegações da representante**.

Acórdão 2224/2014-P

Relatório

(...)

Segundo ponto: cálculo realizado com base na alíquota de 2%, a qual estará vigente somente até 31/12/2014

13. Com relação a esse ponto, a Caixa apontou (peça 15, pp. 6-7) que a planilha da PC Service está amparada pela Lei 12.715/2012 (em vigor), uma vez que sua atividade econômica principal está de acordo com o previsto na norma. Da mesma forma, entende que a empresa usou corretamente a alíquota de 2% sobre o valor da receita bruta, com fundamento no art. 7º, caput e inciso I, da Lei 12.546/2011, alterada pela Lei 12.715/2012.

14. Tal situação estaria de acordo com o mandamento contido no Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário, no sentido de que:

"Os contratos de prestação de serviços celebrados com empresas beneficiadas pela Lei 12.546/2011 devem considerar, em seus orçamentos, a desoneração da folha de pagamento decorrente da mudança da base de cálculo para a contribuição previdenciária instituída pela lei, sendo passível de ressarcimento a fixação de preços que a desconsidere."

15. A empresa PC Service apresentou argumentos semelhantes, acrescentando ainda que cumpriu rigorosamente a exigência contida no subitem 5.3.2.1.1 do edital: "Os tributos, contribuições sociais, trabalhistas e previdenciárias devem ser cotados nos percentuais estabelecidos na legislação vigente".

16. De fato, o Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário trouxe comandos a diversos órgãos e entidades no sentido de renegociar os valores dos contratos cujos percentuais de contribuição previdenciária estavam diferentes daqueles constantes nas citadas leis, nos casos aplicáveis:

"9.2. determinar ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:

9.2.1 nos termos do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, orientem os órgãos e entidades que lhes estão vinculados a adotarem as medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação;

9.2.2 orientem os referidos órgãos e entidades a obterem administrativamente o ressarcimento dos valores pagos a maior (elisão do dano) em relação aos contratos de prestação de serviços já encerrados, que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da Lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo;

9.2.3 no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência da notificação, informem a este Tribunal sobre as medidas adotadas por seus respectivos órgãos e entidades vinculados para cumprimento das determinações acima, incluindo detalhamento específico sobre a quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida por cada unidade;"

17. **Assim, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal quanto ao assunto, entende-se correto o percentual cotado pela PC Service e acertada a aceitação de sua planilha de composição de custos. O fato de haver possibilidade de mudança de alíquota no decorrer da execução contratual não enseja, desde já, o pagamento pelo valor majorado, em tese, a partir de 2015, o qual deve ser objeto de repactuação, caso não haja prorrogação da alíquota reduzida**.

(...)

Voto

8. Quanto à alíquota do INSS, mostra-se adequado o registro dessa rubrica no campo denominado "Tributos", uma vez que o percentual, por incidir sobre a receita bruta, deve ser inserido ao final do cálculo do preço.

9. **A respeito do cálculo da contribuição previdenciária com base na alíquota de 2%, considero correto o percentual utilizado pela PC Service Tecnologia Ltda. e pertinente a aceitação de sua planilha de composição de custos, por estarem em conformidade com a Lei 12.715/2012 e o Acórdão 2.859/2013 - Plenário**.

50. Assim, não pode prosperar a alegação da empresa Cibam de que o edital do pregão eletrônico não previu tratamento isonômico para empresas enquadradas em diferentes regimes de tributação.

51. O mesmo pode ser dito quanto à afirmação de que a admissão de alíquota de 2% não está de acordo com o edital, pois, como vimos, o termo de referência estabeleceu que cabia à licitante, na elaboração de sua proposta, utilizar o percentual que a legislação ou regime tributário a que estivesse submetida.

52. Por fim, o procedimento que teria sido adotado no pregão 1/2014 realizado pela Gerência Executiva de Anápolis/GO do INSS, para contratação de objeto idêntico, segundo a empresa Cibam, em que se exigiu da empresa M Service Ltda. que apresentasse proposta com a alíquota de 20%, uma vez que a desoneração tinha vigência prevista até 31/12/2014, não está conforme com a jurisprudência desta Corte reproduzida acima, no sentido de que as propostas devem ser elaborada com base nas regras tributárias vigentes. Além disso, a decisão tomada pela referida Gerência Executiva ocorreu em março de 2014, antes portanto, da publicação, em julho de 2014, da medida provisória 651/2014 que, como vimos, excluiu da redação dos arts. 7º a 9º a data limite de 31/12/2014. O precedente citado, não se presta, portanto, para inquinar a conduta do pregoeiro responsável pela condução do pregão ora em exame.

53. Portanto, além de não se deferir a cautelar pleiteada, cabe encaminhar para mérito o presente processo, sugerindo que a apreciação dele seja no sentido de considerar parcialmente procedente a representação.

CONCLUSÃO

54. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (itens 2-5).

55. No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se que esse não deve ser acolhido, visto não restarem satisfeitos os requisitos do **periculum in mo**ra e do **fumus boni iuris** (itens 25-52).

56. Diante dos fatos apurados, concluiu-se pela procedência parcial da presente representação e por ser cabível dar ciência à autarquia sobre a impropriedade constatada, de modo que, em futuras licitações, evite exigir número mínimo de atestados técnicos, pois é medida excepcional que deve ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação (item 39-44).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

57. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado por Cibam Engenharia Eireli – EPP, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) considerar parcialmente procedente a representação formulada pela empresa Cibam Engenharia Eireli – EPP;

d) comunicar à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS) e à representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos;

e) dar ciência à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS) de que, em futuras licitações, evite exigir número mínimo de atestados técnicos, pois é medida excepcional que deve ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação, sob pena de infringir os princípios que norteiam o procedimento licitatório;

f) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, encaminhada por Cibam Engenharia Eireli – EPP acerca de suposta irregularidade no Pregão Eletrônico 6/2014, realizado em 30/10/2014, promovido pela Gerência Executiva do INSS em Duque de Caxias/RJ.

2. A representante argui as seguintes irregularidades no pregão:

i) inabilitação da empresa por motivos ilegais, pois entre outros, que a exigência de cédula de identidade é para prestador pessoa física e que a prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e municipal é documentação suprimida pelo Sicaf e, por isso, nunca solicitada em qualquer certame;

ii) aceitação irregular de proposta com dano ao erário oriundo de malversação da lei temporária chamada desoneração tributária, Lei nº 12.546/2011, cuja vigência expira em dezembro 2014. Nesse sentido, aduz não haver isonomia entre licitantes, pois a diferença das desonerações tributárias a que algumas empresas são beneficiárias não têm sido consideradas nas composições de preços unitários, possibilitando o jogo de planilhas, assim, com o fim da desoneração no curso do contrato, o licitante aparentemente com o menor preço, terá direito ao reequilíbrio econômico-financeiro, pois os efeitos da desoneração não foram considerados em suas planilhas de custo;

iii) extrapolação da requisição de habilitação técnica, exigida no subitem 18 do item 12.5.4.1, do edital, relativo à qualificação técnica, no qual se exige que o licitante comprove ter executado contrato com no mínimo vinte postos, quando o objeto do contrato não ultrapassa dez postos;

iv) necessidade de parecer da instituição acerca dos procedimentos a serem adotados com relação à apresentação de documentação e aceitabilidade dos preços.

3. Inicialmente, entendo que a presente Representação merece ser conhecida pelo TCU, porquanto presentes os requisitos de admissibilidade inerentes à espécie.

4. No mérito, acompanho a unidade técnica quando propõe considerar a representação parcialmente procedente, indeferir o requerimento de medida cautelar e dar ciência à Gerência do INSS em Duque de Caxias/RJ de que, em futuras licitações, evite exigir número mínimo de atestados técnicos, pois é medida excepcional a ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto assim exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação, sob pena de infringir os princípios que norteiam o procedimento licitatório, e, por fim, arquivar os autos.

5. No que tange ao pedido de adoção de medida cautelar, em linha com a Unidade Técnica, entendo não configurados o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**, conforme demonstrado na instrução do feito, cujos elementos incorporo às minhas razões de decidir.

6. Concordo, também, inexistir ilegalidade no procedimento de inabilitação da representante, fundada no item 12.1.1.1 "a" do Edital, que exigia a remessa da cédula de identidade dos representantes legais da licitante. Como consta do relatório retro, no caso, tratava-se de demanda relativa à habilitação jurídica da empresa, donde não proceder a alegação de que a inabilitação ocorrera por motivos ilegais.

7. Considero, ainda, que não houve ilegalidade no que tange à exigência de prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e municipal, pois, conforme asseverou o pregoeiro (peça 3, fl. 2):

"Quanto às exigências de índole fiscal, igualmente trata o edital de modo pormenorizado. No subitem 12.1.2.1. alíneas "a" e "b" determina prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal relativa à sede e domicílio do licitante pertinente ao ramo de atividade que exerce e compatível com o objeto da licitação. Note que há no edital previsões autônomas: o subitem 12.1.2.1. "c.1", II, "d" exige prova da regularidade perante as Fazendas Estadual e Municipal. Aqui, sim, é possível a verificação por meio de relatório do SICAF, prática que foi adotada pelo Pregoeiro e equipe de apoio no exame da habilitação. Por sua vez, o subitem 12.1.2.1. "b" é expresso ao exigir prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, conforme o caso, relativa à

sede e domicílio do licitante. Até porque, pela alegação da Empresa CIBAM tratar-se-ia de previsões em demasia, desnecessárias, o que deveria ter sido questionado por meio de impugnação aos termos do edital, se assim o fosse. Mas não é. O edital exige comprovações diferentes, e faz isso relacionando-as em dispositivos diferentes como acima demonstrado".

8. Quanto à "aceitação irregular de proposta com dano ao erário oriundo de malversação da lei temporária chamada desoneração tributária, Lei nº 12.546/2011", considero suficientes os elementos constantes do exame técnico ao concluir que tal arguição não deve ser acatada e os incorporo, igualmente, como fundamentos da minha decisão.

9. No mesmo sentido, no que tange à alegação de que o edital do pregão eletrônico não previu tratamento isonômico para empresas enquadradas em diferentes regimes de tributação, visto que o termo de referência anexo ao edital (peça nº 10) esclarece que na elaboração do valor estimado da contratação foram considerados encargos sociais sem a desoneração da folha de pagamento, cabendo às licitantes a aplicação da correta tributação a qual estivessem vinculadas.

10. Com relação ao excesso na requisição de habilitação técnica, tal como previsto no subitem 18 do item 12.5.4.1, do Edital, que exige que o licitante comprove ter executado contrato com no mínimo vinte postos, considero procedente a alegação da representante, pois não houve proporcionalidade entre o objeto do certame e a quantidade de experiência exigida aos licitantes, conforme demonstrado pela Secex/RJ, com o reforço da jurisprudência desta Corte, o que me leva a considerar parcialmente procedente essa representação.

11. No entanto, tendo em vista que tal ocorrência não acarretou prejuízo à competitividade do certame e considerando o baixo risco inerente a esse elemento, considero oportuno apenas dar ciência da ocorrência à entidade representada, com sentido eminentemente pedagógico, para evitar que a situação se repita em eventos futuros.

12. Assim, resta considerar parcialmente procedente a presente representação, elididas as ocorrências apontadas no item 2, retro.

Ante o exposto, acolhendo na íntegra a proposta alvitrada pela unidade técnica, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 93/2015 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-032.357/2014-1.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII - Representação.
3. Unidade: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS).
4. Interessado: Cibam Engenharia Eireli - EPP (CNPJ 01.211.015/0001-61).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RJ.
8. Advogado constituído nos autos: Eduardo Calobrizzi Navai (CPF 037.438.628-59)).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Cibam Engenharia Eireli-EPP, em relação ao Pregão Eletrônico nº 6/2014, promovido pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ, tendo por objeto a contratação, em regime de empreitada por preço unitário, de serviços de natureza comum continuados de manutenção predial preventiva e corretiva com fornecimento de postos de serviço, todos os materiais e equipamentos necessários e adequados à prestação dos serviços, inclusive com a execução de serviços eventuais originados quando das inspeções de rotina e possíveis necessidades de adequação de **layout** a fim de manter a característica/necessidade operacional dos

setores objeto dos serviços, em sistemas, equipamentos e instalações prediais, utilizados pela referida Gerência;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o requerimento de cautelar formulado por Cibam Engenharia Eireli – EPP, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

9.3. dar ciência à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS) de que, em futuras licitações, evite exigir número mínimo de atestados técnicos, por ser medida excepcional a ser adotada exclusivamente quando a especificidade do objeto exigir e não houver comprometimento à competitividade do certame, e apenas se devidamente justificada no processo administrativo da licitação, sob pena de infringir os princípios que norteiam o procedimento licitatório;

9.4. comunicar à Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Duque de Caxias/RJ (INSS) e à representante da presente decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam;

9.5. arquivar, com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, os presentes autos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0093-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 013.994/2014-0
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Órgão/Entidade: não há
Advogado constituído nos autos:

SUMÁRIO: Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Requerimento de informações acerca de todos os contratos e gastos realizados para a Copa do Mundo de 2014, no estado do Paraná, envolvendo todas as vertentes que envolvem verbas federais, como a mobilidade urbana, a construção de estádios, bem como o cronograma de execução, desembolso e prazo de entrega. Informações contempladas em último acompanhamento dos gastos realizados para a Copa do Mundo FIFA 2014, aprovado pelo Plenário mediante Acórdão 3422/2014, enviado ao órgão parlamentar. Solicitação integralmente cumprida. Ciência. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se do Ofício nº 183/2014/CFFC-P, 22/05/2014 (peça 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Hugo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, solicita informações acerca de todos os contratos e gastos realizados para a Copa do Mundo de 2014, no estado do Paraná. As informações solicitadas decorrem da aprovação do Requerimento nº 643/2014, de autoria do Deputado João Arruda, no Plenário daquela comissão, em reunião ordinária do dia 21/05/2014.

O Acórdão 2.293/2014-TCU-Plenário considerou parcialmente atendida a solicitação, pois seu completo atendimento dependeria da conclusão de fiscalização realizada em cumprimento ao Acórdão 1608/2014-TCU-Plenário.

Concluída a fiscalização e apreciada pelo Tribunal, foi prolatado o Acórdão nº 3.422/2014-TCU-Plenário, encaminhado ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, pelo Aviso 1331-Seses-TCU-Plenário, de 3 de dezembro de 2014.

Assim, a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste propõe que a presente solicitação do Congresso Nacional seja declarada integralmente atendida e arquivado o processo, nos termos do art. 14, inciso IV c/c o art. 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008.

VOTO

Trata-se de Solicitação formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Deputado Hugo Motta (peça 1), por meio da qual são requeridas informações sobre todos os contratos e gastos realizados no Estado do Paraná, custeados com recursos federais, destinados às ações preparatórias para Copa do Mundo FIFA 2014.

No referido pleito, também foram solicitados esclarecimentos acerca da situação dos cronogramas físico e financeiro dos projetos, bem como sobre o cumprimento de prazos previamente acordados, conforme consta do Requerimento nº 643/2014, de autoria do Deputado João Arruda, que fundamentou o pleito da comissão parlamentar.

Por meio do Acórdão nº 2.293/2014 –TCU–Plenário, o Tribunal conheceu da solicitação e encaminhou ao órgão parlamentar cópia do Acórdão 1.608/2014-TCU-Plenário, que aprovou o balanço das ações preparatórias para a realização do evento futebolístico, executadas até o mês de fevereiro de 2014, incluindo aquelas intervenções efetuadas na cidade-sede Curitiba/PR.

Ao ensejo da última deliberação, o solicitante também foi cientificado de que o Tribunal, tão logo concluísse novo Acompanhamento a ser realizado 90 (noventa) dias depois do término da Copa do Mundo FIFA 2014, irá remeter ao interessado informações atualizadas acerca da situação física e financeira de cada uma das ações previstas na Matriz de Responsabilidades da Copa, levantamento completo dos preparativos concretizados até o início do evento esportivo, eventuais planos de contingência adotados para mitigar os efeitos das ações não conclusas, bem assim quadro situacional dos projetos e obras que efetivamente constituirão legado para o Brasil. Por essa razão, a solicitação foi dada como parcialmente atendida.

O novo Acompanhamento foi concluso e aprovado pelo Tribunal por meio do Acórdão nº 3.422/2014-TCU-Plenário, tendo sido encaminhado ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados pelo Aviso 1331-Seses-TCU-Plenário, de 3 de dezembro de 2014. Na referida fiscalização, foram contempladas todas as informações atuais acerca das ações preparatórias, inclusiva as realizadas na cidade-sede Curitiba/PR, além do legado deixado pelo evento esportivo.

Assim, nos termos do art. 14, inciso IV c/c o art. 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, dou por integralmente atendida a presente solicitação, devendo ser cientificado o interessado e arquivado o processo.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 94/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.994/2014-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto II: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação formulada pela Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, conhecida e considerada parcialmente atendida pelo Acórdão nº 2.293/2014-TCU-Plenário, a qual requereu informações sobre todos os contratos e gastos realizados no Estado do Paraná, custeados com recursos federais e destinados às ações preparatórias para Copa do Mundo FIFA 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, informar ao Exmo. Deputado Hugo Motta, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que:

9.2.1. que, em cumprimento ao item 9.2.3 do Acórdão nº 2.293/2014-TCU-Plenário, foi encaminhado ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Aviso 1331-Seses-TCU-Plenário, de 3 de dezembro de 2014, último Relatório de Acompanhamento realizado 90 (noventa) dias depois do término da Copa do Mundo FIFA 2014, aprovado pelo Acórdão nº 3.422/2014-TCU-Plenário, com informações atualizadas acerca da situação física e financeira de cada uma das ações previstas na Matriz de Responsabilidades da Copa, levantamento completo dos preparativos concretizados até o início do evento esportivo, eventuais planos de contingência adotados para mitigar os efeitos das ações não conclusas, bem assim quadro situacional dos projetos e obras que efetivamente constituirão legado para o Brasil;

9.2.2. o Acompanhamento aprovado pelo Acórdão nº 3.422/2014-TCU-Plenário já contempla todas as informações atualizadas sobre as ações preparatórias realizadas e previstas na Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo FIFA 2014 para a cidade-sede de Curitiba/PR;

9.3. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do respectivo relatório e voto que o fundamentam, à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. nos termos do art. 14, inciso IV c/c o art. 17, inciso I, da Resolução TCU nº 215/2008, considerar a presente solicitação integralmente atendida, arquivando-se os autos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0094-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC-015.192/2011-3

Natureza: Pedido de Reexame (em Auditoria)

Recorrentes: Edson Santos de Souza e Eloi Ferreira de Araújo, ex-Ministros de Estado Chefes da Seppir/PR

Unidade: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR)

SUMÁRIO: AUDITORIA. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA A GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. AUSÊNCIA DE ANÁLISE DA VIABILIDADE DOS PROJETOS, DA CAPACIDADE DOS CONCEDENTES E DO CUSTO DAS

PROPOSTAS. MULTA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PEDIDOS DE REEXAME. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS APTOS A ALTERAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Apreciam-se, nesta fase processual, pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 3.402/2013 – Plenário (com alterações, por erro material, realizadas mediante o Acórdão 1.186/2014 – Plenário) por Eloi Ferreira de Araújo e Edson Santos de Souza, ex-ministros da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR).

2. Transcrevo, a seguir, a manifestação da Serur, no sentido de negar provimento aos recursos:

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Eloi Ferreira de Araújo (peça 145) e Edson Santos de Souza (peça 154), contra o Acórdão 3.402/2013 (peça 119), alterado por inexatidão material pelo Acórdão 1.186/2014 (peça 147), ambos do Plenário, com o seguinte teor:

'9.1 considerar revéis os Srs. Edson Santos de Souza e Giovanni Benigno Pierre da Conceição Harvey, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2 acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Fernando Decnop Martins, com a extensão de seus efeitos ao Sr. Giovanni Benigno Pierre da Conceição Harvey;

9.3 acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alexandro da Anunciação Reis, Martvs Antonio Alves das Chagas e Eloi Ferreira de Araujo no que se refere à aprovação do plano de trabalho e celebração do convênio sem estar evidenciado que a Seppir/PR tinha condições técnico-operacionais para acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, as respectivas prestações de contas, com a extensão de seus efeitos ao Sr. Edson Santos de Souza;

9.4 aplicar, individualmente, aos responsáveis abaixo identificados, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo que vier a ser fixado, até a data dos efetivos pagamentos, em função das irregularidades a seguir relacionadas:

9.4.1 Sr. Edson Santos de Souza, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela celebração dos Convênios 700261, 703226, 704803, 707135, 707874, 716844, 720344, 720345:

9.4.1.1 sem a devida avaliação da capacidade técnica e operacional do convenente, em afronta ao disposto no art. 1º, § 2º, art. 6º, inciso VII, art. 22 c/c o art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, e sem especificar critérios objetivos para a referida avaliação;

9.4.1.2 sem a devida análise da adequabilidade dos preços dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, em desacordo com o art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001 e com o art. 31, c/c o art. 21, inciso VI, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.4.2 Sr. Eloi Ferreira de Araújo, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela celebração dos Convênios 732205, 747807, 748023, 748024, 749206, 749722, 749723, 750188, 750189, 751000, 751005, 751103, 751132:

9.4.2.1 sem a devida avaliação da capacidade técnica e operacional do convenente, em afronta ao disposto no art. 1º, § 2º, art. 6º, inciso VII, art. 22 c/c o art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, e sem especificar critérios objetivos para a referida avaliação;

9.4.2.2 sem a devida análise da adequabilidade dos preços dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, em desacordo com o art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001 e com o art. 31, c/c o art. 21, inciso VI, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.4.3 Sr. Martvs Antônio Alves das Chagas, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), pela aprovação do plano de trabalho dos Convênios 707135, 707874, 716844, 720345, 732205, 748023, 748024, 749206, 749722, 749723, 751103 e 751132:

9.4.3.1 sem a devida análise da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos, em desacordo com o art. 1º, § 2º, art. 6º, inciso VII, art. 22 e art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.4.3.2 sem a devida análise da adequabilidade dos preços dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, em desacordo com o art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001 e art. 31, c/c o art. 21, inciso VI, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.4.4 Sr. Alexandro da Anunciação Reis, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), pela aprovação do plano de trabalho dos Convênios 704803, 720344, 747807, 750188/2010, 750189, 751000 e 751005:

9.4.4.1 sem a devida análise da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos, em desacordo com o art. 1º, § 2º, art. 6º, inciso VII, art. 22 e art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.4.4.2 sem a devida análise da adequabilidade dos preços dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, em desacordo com o art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001 e art. 31, c/c o art. 21, inciso VI, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.5 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas indicadas no item 9.4 acima, caso não sejam atendidas as notificações;

9.5 dar ciência à Seppir/PR que foram identificadas as seguintes impropriedades no âmbito da auditoria de conformidade realizada naquele órgão, no período de 4 a 15 de julho de 2011:

9.5.1 no Convênio 707135, a convenente, conforme verificado no sistema CNPJ da Receita Federal, possuía, à época da celebração do convênio, menos de 3 (três) anos de abertura, o que contrariou o disposto no art. 18, inciso V, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.5.2 ausência das declarações de funcionamento regular nos últimos três anos, bem como a apresentação destas em número inferior ao mínimo de três, conforme ocorrido nos Convênios 749723 e 749722, respectivamente, em descumprimento à exigência imposta pelo art. 18, inciso VII, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

*9.5.3 celebração de convênios com previsão de contrapartida em bens e serviços sem que conste cláusula estabelecendo a forma de aferição dos valores desses itens, em conformidade com os preços praticados no mercado, e sem prévia fundamentação para a aceitação da contrapartida em bens e serviços, como ocorrido nos Convênios 703226, 707135, 707874, 716844, 720344, 720345, 732205, 747807, 748023, 748024, 749206, 749722, 749723, 750188, 750189, 751000 e 751005, configurando descumprimento ao que dispõe o art. 20, **caput** e § 2º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;*

9.5.4 ausência de justificativas para a não realização de visitas técnicas de monitoramento junto às entidades convenentes, conforme verificado nos Convênios 700261, 703226, 704803, 707135, 707874, 716844, 720344, 732205, 747807, 748023, 748024, 749206, 749722, 749723, 750188, 750189, 751000, 751005, 751103 e 751132, configurando prática em desacordo com o art. 52 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.5.5 não cumprimento do prazo de 60 (sessenta) dias para a análise das prestações de contas dos Convênios Siafi 503666, 513986, 514038, 526785, 562594, 567430, 568275, 569011, 569141, 571764, 571765, 576576 e 650634, em descumprimento ao disposto no art. 28, § 5º, da IN-STN 1/97;

*9.5.6 não instauração da tomada de contas especial, após o transcurso do prazo máximo de 30 (trinta) dias para o saneamento de eventuais irregularidades, relativamente aos Convênios Siafi 503666, 568275, 569141 e 576576, em afronta ao disposto no art. 35, **caput** e parágrafo único, da IN-STN 1/97;*

9.5.7 ausência de estabelecimento de prazo máximo de 30 (trinta) dias para aqueles que se encontram com a respectiva prestação de contas atrasada, bem como a falta de registro de inadimplência no Siconv dos convenentes omissos no dever de prestar contas, e consequente instauração de tomada de contas especial, como ocorrido nos Convênios 700261, 703226, 704803, 707874, 720344, 720345, 747807, 748024 e 749722, em desacordo com o disposto no art. 56, §§ 1º e 2º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

9.6 determinar à Seppir/PR, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, que:

9.6.1 adote procedimentos para fazer constar, nos processos físicos referentes a convênios, cópias de documentos que comprovem que a convenente atende, à época da celebração do convênio, aos requisitos de regularidade legal e fiscal, incluindo declarações da convenente quanto ao atendimento desses requisitos, quando for o caso, e comprovantes de consultas efetuadas pela Seppir/PR, no Cadin e em outros sistemas informatizados, de modo a comprovar o atendimento ao disposto no art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

9.6.2 implemente indicadores de eficiência e eficácia afetos à análise da capacidade técnica e operacional das entidades privadas sem fins lucrativos com as quais venha a celebrar convênios, conforme requerido pelo art. 90 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

9.6.3 adote procedimentos de modo a fazer constar nos pareceres técnicos análise fundamentada dos custos da aplicação do plano de recursos, com a finalidade de assegurar a alocação efetiva dos recursos, nos termos do art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001, e art. 25, inciso VI, c/c o art. 44 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

9.6.4 acrescente, na atividade de acompanhamento de convênios, a confirmação do crédito das contrapartidas financeiras, em conformidade com o previsto no cronograma de desembolso, de modo a garantir o atendimento do art. 24, § 1º, c/c o arts. 55, inciso II, 67 e 68, inciso II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

9.6.5 condicione a aprovação das contas do Convênio 748023 ao ressarcimento do valor correspondente à contrapartida financeira não depositada em conformidade com o cronograma de desembolso, com a devida correção monetária, de acordo com o previsto no art. 63, § 1º, inciso II, alínea 'd', da Portaria MP/MF/CGU 127/2008;

9.6.6 ao analisar a prestação de contas dos Convênios 700261, 732205 e 748023, considere a constatação da equipe de auditoria de que houve movimentação de recursos fora das contas específicas do convênio, em desobediência ao art. 50, § 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, informando ao Tribunal o resultado da análise dessas prestações de contas;

9.6.7 passe a realizar o acompanhamento dos convênios em andamento, utilizando-se do Siconv, de consultas aos extratos bancários, de correios eletrônicos ou de outros meios que permitam averiguar, à distância, a regular execução do objeto conveniado, sem prejuízo das fiscalizações ***in loco****, bem como promova o registro sistematizado das irregularidades detectadas e do controle das respectivas correções implementadas, de modo a cumprir o estabelecido nos art. 65 a 70 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;*

9.7 recomendar à Seppir/PR, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

9.7.1 institua o regimento interno do órgão, estabelecendo as atribuições e responsabilidades das unidades que integram sua estrutura, conforme prevê o art. 4º do Decreto 7.261/2010;

9.7.2 edite normativo próprio que estabeleça, com base na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 e nos princípios da transparência, da isonomia, da impessoalidade, da segregação de funções e da publicidade dos atos administrativos que regem a Administração Pública, os critérios, as competências e os procedimentos afetos à gestão de convênios no âmbito da Seppir/PR;

9.7.3 promova estudo no sentido de prover o quantitativo adequado de recursos humanos em suas subsecretarias, de forma a evitar situações que possam vir a comprometer o gerenciamento dos

ajustes celebrados;

9.7.4 elabore plano de ação específico para apreciação das prestações de contas de convênio, fixando metas específicas, até que seu estoque possua quantidade inferior à de convênios celebrados anualmente, de modo a dar cumprimento ao prazo estabelecido no art. 60 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 e do art. 72 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

9.7.5 adote medidas para que os convênios sejam formalizados apenas quando o órgão dispuser de condições técnico-operacionais para avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, de forma a dar cumprimento aos preceitos estabelecidos na IN-STN 1/97, no Decreto 6.170/2007 e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

9.8 determinar à Seppir/PR que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência deste acórdão, encaminhe plano de ação para implementação das medidas contidas nos itens 9.6 e 9.7 acima, contendo:

9.8.1 para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.8.2 para cada recomendação, cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.8.3 para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão de não implementá-la;

9.9 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, e também do relatório de auditoria (peça 62), à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR);

9.10 arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.' (Grifos nossos).

1.1. Destaque-se que o Acórdão 1.186/2014 – Plenário, além de alterar erro material do acórdão anterior, complementou-o, nos seguintes termos (peça 147):

'(...)

b) com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea 'b', c/c art. 217, ambos do Regimento Interno/TCU, autorizar o parcelamento da multa individual aplicada pelos subitens 9.4.2 a 9.4.4 do Acórdão 3402/2013 – Plenário aos responsáveis Eloi Ferreira de Araujo, Martvs Antonio Alves das Chagas e Alexandro da Anunciação Reis, respectivamente, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, atualizadas monetariamente, fixando o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, na forma prevista na legislação em vigor, alertando-os de que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno/TCU; e

c) determinar, após as devidas comunicações processuais, o envio dos autos à Secretaria de Recursos, tendo em vista a existência de Pedido de Reexame, de autoria do Sr. Eloi Ferreira de Araújo (peça 145 dos autos).'

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de auditoria realizada na Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – Seppir/PR, com a finalidade de verificar a conformidade dos procedimentos adotados pelo órgão no gerenciamento das transferências voluntárias por ele celebradas. A fiscalização atendeu ao item 9.6.1 do Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário, ***in verbis****:*

'9.6.1. expeça orientação ao corpo técnico deste Tribunal para que, ao realizar auditorias em convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a Organizações Não Governamentais, concentre esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pela Unidade concedente, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta e/ou negligência

funcional de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente a avaliação da capacidade da entidade convenente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos e para prestar contas, propondo, entre outras medidas ao seu alcance, a responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, multas e solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os entes concedentes e convenentes;'

2.1. As irregularidades identificadas na auditoria, objetos de audiência, foram as seguintes, conforme resumo do Relator (peça 120, p. 3):

'a) aprovação do plano de trabalho e celebração do convênio sem estar evidenciado que a Seppir/PR tinha condições técnico-operacionais para acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, as respectivas prestações de contas;

b) aprovação de plano de trabalho de convênio sem a devida análise da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos, em desacordo com o art. 1º, § 2º, art. 6º, inc. VII, art. 22 e art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008;

c) celebração de convênio sem a devida avaliação da capacidade técnica e operacional do convenente, em afronta ao disposto no art. 1º, § 2º, art. 6º, inc. VII, art. 22 c/c o art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, e sem especificar critérios objetivos para a referida avaliação, em afronta ao art. 5º do Decreto 6.170/2007;

d) aprovação do plano de trabalho e celebração do convênio sem a devida análise da adequabilidade dos preços dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, em desacordo com o art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001 e art. 31, c/c o art. 21, inc. VI, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008.'

2.2. Após audiência dos responsáveis, autorizada pelo Acórdão 6.164/2012, constante da Relação 25/2012 – Segunda Câmara (peça 65), e análise das razões de justificativa apresentadas, o Tribunal aplicou multa aos ora recorrentes, entre outras deliberações, transcritas na introdução acima.

2.3. Insatisfeito, Eloi Ferreira de Araújo interpôs o pedido de reexame (peça 145), requerendo 'o reconhecimento das razões aqui expostas para tornar sem efeito o item 9.4.2 do Acórdão 3.402/2013' (peça 145, p. 9).

2.4. Também irresignado, Edson Santos de Souza interpôs pedido de reexame (peça 154), requerendo (peça 154, p. 42):

1) o acolhimento das preliminares de ilegitimidade passiva suscitadas, bem como as demais preliminares, seja para excluir o recorrente do polo passivo, seja para considerar inaplicável a punição aplicada;

2) a reforma do acórdão recorrido, para considerar regulares os atos tidos por irregulares, ainda que com ressalvas;

3) alternativamente, requerem-se, da mesma maneira, a reforma do ***decisum*** *recorrido, impondo-se à secretaria e aos gestores (como já feito parcialmente) tão somente recomendações e determinações que deverão pautar o atuar técnico de todos dirigentes a frente do Ministério (Secretaria Especial de Políticas Públicas de Igualdade Racial – Seppir), sendo esta uma solução mais consentânea com a realidade dos autos e com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.*

ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 162-164), ratificados pela Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 167, que concluiu pelo conhecimento dos recursos, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4.1 e 9.4.2 e respectivos subitens do Acórdão 3.402/2013, retificado e

complementado pelo Acórdão 1.186/2014, ambos do Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto dos recursos a seguinte questão:

a) Se o Ministro de Estado Chefe da Seppir/PR poderia ser pessoalmente responsabilizado pelas irregularidades em atos executórios de subordinados, discutidas nos presentes autos (peças 145 e 154).

5. Dirigente máximo e atos executórios dos subordinados (peças 145 e 154)

5.1. As multas, aplicadas aos recorrentes com base nas irregularidades sublinhadas nos itens 9.4.1 e 9.4.2, com os respectivos subitens, transcritos na introdução acima, foram explicadas pelo Relator, nos seguintes termos, destacados na peça recursal de Eloi Ferreira (peça 145, p. 2-4):

'14. Em relação às outras três irregularidades mencionadas no item 6 acima, elas se referem ao não cumprimento de procedimentos exigidos nos normativos pertinentes, especialmente na Portaria Interministerial 127/2008, vigente à época, referentes à ausência de análise de viabilidade técnica e econômica dos projetos, ausência de avaliação da capacidade técnica e operacional dos convenentes e falta de análise de adequabilidade dos valores propostos pelos convenentes.

(...)

18. A análise das razões de justificativa sinaliza um aspecto importante: o da ausência de definição clara das rotinas, procedimentos e atribuições relacionadas ao processo de gestão de convênios. Há que se ressaltar que, apesar de criada em 2003, a Secretaria não possuía, pelo menos à época da realização do trabalho (julho/2011), normativo interno estabelecendo as rotinas, procedimentos e responsabilidades relacionadas ao processo de gestão de convênios. Destaque-se, ainda, que o órgão sequer tinha um Regimento Interno estabelecendo as competências e atribuições de suas diversas unidades.'

5.2. Os recorrentes, entretanto, entendem que, como dirigentes máximos do órgão auditado, não poderiam ser responsabilizados pelas irregularidades na formação dos convênios, tendo em vista os seguintes argumentos, que transitam em torno da mesma questão:

a) Haja vista o princípio da razoabilidade, não se poderia exigir do Ministro o acompanhamento minucioso das atividades administrativas desenvolvidas na pasta, pelas secretarias finalísticas, devendo-se sopesar as responsabilidades institucionais dos agentes políticos (peça 145, p. 4);

b) Eloi Ferreira de Araújo não descuidou da gestão da Seppir, além de ter atuado institucionalmente, a exemplo da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010). Ocorreu na gestão dele a edição do Decreto 7.261/2010, que aprovou a estrutura regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão daquela secretaria. Esse normativo era essencial para a elaboração do Regimento Interno do órgão, uma das causas das irregularidades apontadas (peça 145, p. 4 e 6);

c) O fundamento para aplicação das multas foi a inobservância de dispositivos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, que dispõe sobre as transferências de recursos da União, por convênios e contratos de repasse (peça 145, p. 4);

d) Eloi Ferreira não concorda com a afirmação da unidade técnica de que o quadro apresentado na auditoria não envolve o acompanhamento técnico minucioso, mas se trata de visão geral dos procedimentos envolvidos na aprovação e execução de convênios. Para ele, seria impossível identificar falha no atendimento do normativo sem a análise detalhada de cada processo, o que não se poderia exigir do titular da pasta (peça 145, p. 5);

e) A análise minuciosa citada acima era realizada pelas secretarias finalísticas da Seppir, como identificou a unidade técnica (peça 145, p. 5), sendo que os técnicos identificaram, com precisão, a responsabilidade pela análise dos processos. O anexo ao Memorando 152/SUPLAN/SEPPIR/PR atribuía a esses órgãos a emissão do parecer técnico, no qual deveria constar análise da capacidade

do convenente e a viabilidade do projeto apresentado, de acordo com o Memo Circular 1/2006;

f) As ações dos ex-gestores, ora recorrentes, embasaram-se em pareceres técnicos;

g) Deve-se prestigiar a razoabilidade, com ponderação sobre o contexto dos fatos; e a proporcionalidade, ao reexaminar a necessidade da medida administrativa, tendo em vista a finalidade da punição. O Ministro Benjamin Zymler, em precedente transcrito por Eloi Ferreira (peça 145, p. 6), entende que o fato irregular apenas não é suficiente para punir o gestor, sendo necessário analisar os autores, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a ação e a irregularidade, além da culpabilidade, de forma individual;

h) O Tribunal conduziu com rigidez o alcance das atribuições a serem suportadas pelo Ministro de Estado, em seara da Administração Pública totalmente descentralizada e desconcentrada, como a Seppir/PR (peça 154, p. 2);

i) Não houve referência, nos convênios analisados, a desvios ou aplicação irregular de recursos públicos, dolo ou má-fé, ação ou omissão. As multas aplicadas se embasaram em falhas formais, consistentes na inobservância dos normativos e orientações do Tribunal e em questões afetas às áreas técnicas da Secretaria e não ao Ministro de Estado;

j) Os recorrentes estão sendo responsabilizados objetivamente, não por ação ou omissão no exercício das funções ou por não terem adotado providências para gerenciar adequadamente o ministério, mas apenas pelo cargo de ministro por eles ocupados (peça 154, p. 3 e 16), como se nota no encaminhamento proposto pelos técnicos da Corte (peça 154, p. 3-4), acompanhado pelo Tribunal (peça 154, p. 4);

k) A Seppir, criada pela Lei 10.678/2003, mantém estrutura administrativa enxuta para as responsabilidades que possui, sendo composta pelo Ministro de Estado e seu Gabinete e mais seis órgãos citados na peça recursal (peça 154, p. 5);

l) O Ministro de Estado da Seppir, além dos compromissos burocráticos, a exemplo da assinatura de convênios, detém outras atribuições políticas, administrativas e gerenciais (peça 154, p. 5), que o impede de supervisionar e checar todos os atos, atribuição submetida aos auxiliares (NUCC e SUBPLAN), sob pena de inviabilizar a gestão administrativa. Jamais poderia exercer a execução e a fiscalização, na medida exigida pelo acórdão. Portanto, é parte ilegítima a integrar a lide (peça 154, p. 6 e 15-16);

m) Diante da estrutura enxuta, com pouquíssimos servidores efetivos, o que impedia o exercício adequado das funções institucionais, Edson Santos, quando geriu a pasta, solicitou ao Ministério do Planejamento autorização para realização de concursos públicos, os quais não se efetivaram na gestão dele (peça 154, p. 6; e 155);

n) O Tribunal deve analisar a realidade envolvida. Se, de um lado, não havia pessoal suficiente para conduzir o processo; de outro, a Secretaria não poderia deixar de cumprir a função institucional dela, sendo que Edson Santos tinha consciência do dever dele na proteção do patrimônio público. Ele fez o que era possível para atingir esse intento;

o) Na gestão de Edson Santos de Souza, foi criado o Núcleo de Convênios e Contratos – NUCC, com atribuições para analisar todos os procedimentos do ciclo de vida dos convênios firmados (peça 154, p. 6-7);

p) Havia orientação técnica para conduzir os trabalhos dos gestores e secretários executivos (Memo Circular Gabinete/Seppir 1/2006 – peça 101, p. 22-23), na elaboração dos pareceres técnicos que conduziriam o despacho da autoridade ministerial. No normativo, havia determinação para que os responsáveis avaliassem a capacidade técnica e operacional dos convenentes, com registro dos procedimentos adotados no processo de concessão, observando-se o roteiro sugerido pela Ciset/PR (peça 154, p. 7);

q) Todos os convênios assinados pelos ex-ministros tinham sido exaustivamente analisados pelos técnicos e secretários executivos correspondentes e vinham acompanhados dos respectivos pareceres.

r) O dirigente assinava as avenças apenas em função do cargo que ocupava e da estrutura administrativa do órgão, segundo argumentos convergentes nas razões de justificativa apresentadas

(peça 154, p. 7-8)

s) Os auxiliares deveriam seguir as instruções existentes à época, ainda que poucas, bem como centralizar e acompanhar a execução dos convênios no NUCC, como reconheceu o Relator nos itens 20 a 24 do voto condutor do acórdão recorrido, transcritos no recurso. Logo, se os dirigentes, ao assinarem alguns ajustes, tinham certeza de que os normativos e as exigências técnicas eram seguidos, questiona-se como responsabilizá-los. Os pareceristas tinham fé pública, não se podendo questionar as avaliações (peça 154, p. 8-11);

t) Há contradição no acórdão recorrido, que pode ser questionada mesmo não tendo os ex-gestores opostos embargos declaratórios. Ao reconhecer as dificuldades existentes na contratação de convênios e ausência de normativos específicos para orientar a ação governamental, a unidade técnica propôs, tendo o Relator e o Tribunal chancelado, o acatamento das razões de justificativa dos gestores Antônio Fernando Decnop Martins, Martvs Antônio Alves das Chagas, Alexandro da Anunciação Reis e Giovanni Benigno Pierre da Conceição Harvey acerca do fato de não terem avaliado adequadamente a capacidade técnica e operacional dos convenentes, conforme trechos transcritos no recurso de Edson Santos de Souza (peça 154, p. 12-13).

u) Questiona Edson como seria possível o ex-ministro, como dispõe o acórdão recorrido (item 9.4.1 e subitem 9.4.1.1), dispor de condições técnico-operacionais de acompanhar e orientar a concretização dos objetivos dos convênios, se os próprios técnicos não estavam aptos a fazê-lo. Não se pode afastar a responsabilidade daqueles que, de fato, tinham o dever técnico (NUCC e SUBPLAN) e mantê-la em relação ao dirigente (peça 154, p. 13-14);

v) A responsabilização dos ora recorrentes em discussão não pode prosperar, pois se trata de delegação, a qual isenta a autoridade delegante, conforme dispõe o art. 80, § 2º, do Decreto-lei 200/1967; na forma como sumulou o Supremo Tribunal Federal – STF (peça 154, p. 16) e de acordo com diversos julgados desta Corte (peça 154, p. 17-20);

w) O Tribunal, ao se deparar com as dificuldades enfrentadas pelos gestores na condução de convênios diversos, tem entendido por não aplicar multas, mas apenas propor recomendações para aperfeiçoar a Administração Pública, especialmente quando afastada a existência de desvio, má-fé e locupletamento dos responsáveis, de acordo com precedentes colocados na peça recursal de Edson Santos de Souza (peça 154, p. 20-29). Os precedentes retratam a mesma realidade da Seppir, no que tange às condições do órgão e à situação dos dirigentes, impondo-se a mesma solução, com julgamento pela regularidade com ressalva, sem punição pecuniária;

x) O embasamento em pareceres técnicos e jurídicos da Secretaria, alicerçados em teses coerentes, é excludente de responsabilidade dos recorrentes, posto que essa assessoria tem exatamente a função de instrumentalizar-lhes as decisões, o que afasta a possibilidade de responsabilização por esses atos, conforme jurisprudência juntada ao recurso de Edson Santos (peça 154, p. 29-32);

y) A restrição a direitos no âmbito da Administração Pública deve observar o princípio da taxatividade, o nexo de causalidade entre os fatos e a ação ou omissão do responsável, não sendo possível ampliar as hipóteses de sanção (peça 154, p. 32);

z) A multa somente pode ser aplicada quando demonstrado efetivamente que o acusado subjetivamente incorreu em falhas, por ação ou omissão relacionada à esfera de responsabilidade dele, ou diante de atos ilegítimos ou antieconômicos que causem dano ou prejuízo ao erário. Nada disso ocorreu no presente caso, tendo sido os recorrentes objetos de responsabilização objetiva;

aa) Edson Santos de Souza sempre agiu com observância das normas legais e com a finalidade de atendimento do interesse público. A multa a ele aplicada deve estar embasada na comprovação de que ele agiu com interesses escusos ou desonestos, com dolo ou com culpa (peça 154, p. 32);

bb) A presunção, se houver, deve ser pela legitimidade e observância das normas nos atos administrativos analisados pelo Tribunal (peça 154, p. 32-33);

cc) De acordo com a doutrina, no caso de infringência à norma, deve-se buscar identificar a gravidade do vício e a repercussão dele sobre o interesse público (peça 154, p. 32);

dd) O acórdão recorrido não observou os princípios da legalidade e da razoabilidade constitucionalmente previstos e reproduzidos na Lei 9.784/1999 (peça 154, p. 33-34);

ee) A responsabilidade de Edson depende de culpa, sendo que ele poderia ser apenado apenas se tivesse atuado pessoal e culposamente para os atos irregulares, o que não ocorreu na espécie;

ff) A multa punitiva aplicada pelo Tribunal somente pode ocorrer nas hipóteses restritas descritas no inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal, sendo, portanto, proporcional ao dano causado ao erário (peça 154, p. 34). Não havendo prejuízo aos cofres públicos, não há que se falar em penalidade financeira, com critério objetivo e sem nexo de causalidade (peça 154, p. 34);

gg) A responsabilização por irregularidades em convênios não se direciona ao dirigente máximo simplesmente por ser ele o responsável jurídico pelos ajustes, devendo-se buscar dolo ou culpa na atuação do agente, bem como a vinculação entre o fato e o autor, sob pena de responsabilização objetiva, nos termos da jurisprudência do STF (peça 154, p. 34-38);

hh) A jurisprudência desta Corte afasta a possiblidade de aplicação de multa, no caso de não existir prejuízo, dano, conduta dolosa ou má-fé do agente (peça 154, p. 38-41). Edson Santos de Souza agiu com boa-fé, na busca pelo interesse público. Os fatos contidos nos presentes autos constituem, no máximo, falhas formais inaptas a ensejarem aplicação de multa ao recorrente;

ii) A Secretaria de Controle Interno da Presidência da República emitiu certificado de auditoria pela regularidade com ressalva, em relação aos convênios firmados na gestão de 2008 a 2010 (peça 154, p. 61-63).

<u>Análise</u>

5.3. Não assiste razão aos responsáveis. É sempre tormentosa a discussão sobre a responsabilização do dirigente máximo dos órgãos jurisdicionados a esta Corte, especialmente quando a questão envolve agentes políticos, como os Ministros de Estado, ora recorrentes. O tema sempre traz acirrados debates desde a unidade técnica até os Colegiados do Tribunal. Logo, o tema deverá ser tratado cuidadosamente nesta assentada.

5.4. A celeuma envolvida decorre da própria estrutura da Administração Pública, a qual possui grande complexidade. Com isso, para o atingimento do interesse público, é imprescindível a desconcentração administrativa e até a descentralização, com o uso frequente da ferramenta da delegação de competência.

*5.5. É verdadeira a afirmação dos recorrentes de que o Ministro de Estado, ao delegar funções aos administrados, não pode verificar cada um dos atos administrativos emanados dos subordinados, sendo que o Tribunal, em diversos precedentes, reconhece essa conjuntura. Cite-se como exemplo, além dos julgados já explicitados nas peças recursais, trecho do voto condutor do Acórdão 5.793/2011 – Segunda Câmara, **in verbis**:*

'6. Pensar de maneira diversa, exigindo do agente delegante o controle de todo e qualquer ato delegado, significa tornar letra morta o instituto da delegação de competência, razão pela qual concordo com o Sr. [...], para quem 'seria absolutamente ilógico e irrazoável que a legislação previsse a delegação de competência [...] e ainda assim exigisse o acompanhamento casuístico – o único que pode levar à responsabilização – de todo ato administrativo por parte da autoridade que detém a competência geral, no caso quem exerce o cargo de direção'.'

5.6. Todavia, deve-se questionar se o instituto da delegação de competência empreendida pelos dirigentes máximos dos órgãos tem o condão de afastá-los definitivamente de responsabilização, em caso de irregularidades em atos delegados praticados pelos subordinados. A ausência de lógica, nesse caso, estaria no fato de o gestor máximo assumir a atribuição de conduzir determinado ente e estar isento, quando identificados atos irregulares praticados pelos subordinados do acusado, sendo ele o último elo na cadeia decisória da instituição.

5.7. Esta Corte, após enfrentar centenas de casos de responsabilização do gestor máximo e analisar com acuidade a questão, tem concluído, de forma amplamente majoritária, pela possibilidade de inclusão do dirigente máximo no rol dos culpados.

5.8. Esse posicionamento decorre do entendimento disseminado nas análises técnicas, segundo o

qual o dirigente pode até delegar a execução de determinadas tarefas, mas a fiscalização dos atos dos subordinados é competência irrenunciável, ***vide*** *Acórdão 1.346/2013 – Plenário, do qual se transcreve trecho do voto do relator:*

'14. (...). Em segundo lugar, o instituto da delegação é uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque as prerrogativas e os poderes do cargo, tais como a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, portanto, irrenunciáveis.'

5.9. Em vertente bastante difundida nesta Corte, o gestor máximo deve escolher adequadamente os subordinados para os quais direcionará a delegação de competência e fiscalizar-lhes as ações, sob pena de responder por culpa ***in eligendo*** *ou* ***in vigilando*** *(Acórdão 1.619/2004 – Plenário):*

*'5. É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (****v.g.*** *Acórdão 56/1992 – Plenário,* ***in*** *Ata 40/1992; Acórdão 54/1999 – Plenário,* ***in*** *Ata 19/1999; Acórdão 153/2001 – Segunda Câmara,* ***in*** *Ata 10/2001). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da culpa* ***in eligendo*** *e da culpa* ***in vigilando****.'*

5.10. Ainda assim, como dissertaram adequadamente os recorrentes, no caso do processo no Tribunal de Contas da União, a questão se mantém controversa, pois não há responsabilidade objetiva na atividade punitiva estatal, devendo os órgãos sancionadores demonstrar conduta dolosa ou culposa dos agentes. As hipóteses de responsabilização por eleger mal ou vigiar de forma defeituosa se aproxima, para parte da doutrina e da jurisprudência, da responsabilidade objetiva, sem análise da culpa ou do dolo.

5.11. Esses institutos, entretanto, foram importados para a jurisprudência desta Casa, oriundos do Direito Civil; especialmente das discussões empreendidas no Código Civil de 1916; e aproximam-se, de fato, da culpa presumida, estágio intermediário entre as responsabilidades subjetiva e objetiva, como leciona Sérgio Cavalieri Filho (Programa de responsabilidade civil. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 40):

'A culpa presumida foi um dos estágios na longa evolução do sistema da responsabilidade subjetiva ao da responsabilidade objetiva. Em face da dificuldade de se provar a culpa em determinadas situações e da resistência dos autores subjetivistas em aceitar a responsabilidade objetiva, a culpa presumida foi o mecanismo encontrado para favorecer a posição da vítima. O fundamento da responsabilidade, entretanto, continuou o mesmo – a culpa (...)'

5.12. Mesmo no bojo da responsabilidade civil aquiliana, essas espécies de culpa estão em extinção, pois o Código Civil de 2002, em seu art. 933, fixou objetivamente as ações antes avaliadas de forma presumida, a exemplo da responsabilização do empregador em relação ao empregado ou do detentor do animal que causou dano. (Programa de Responsabilidade Civil. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 39)

5.13. Por outro lado, alerta Cavalieri Filho que, mesmo na responsabilidade civil, com sistema doutrinário com maior consolidação, 'a culpa presumida não se afastou do sistema da responsabilidade subjetiva, pelo que admite discutir amplamente a culpa do causador do dano (...) (Programa de responsabilidade civil. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 40).

5.14. Nota-se que a situação é controversa e nenhuma das duas posturas deve ser tomada de forma automática. Não se pode punir o dirigente máximo objetivamente apenas pelo cargo por ele ocupado e também não se deve afastar-lhe responsabilidade apenas em razão da delegação de competência e da desconcentração administrativa. O Tribunal tem ciência disso (Acórdão 2.300/2013 – Plenário):

'12. Ou seja, a responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta. Pelos precedentes judiciais, doutrina e dispositivo legal mencionados, verifica-se que a análise das situações fáticas é imprescindível para definir essa responsabilidade. Do contrário,

inviabiliza-se o próprio instituto da delegação e cai por terra o objetivo pretendido por ele.

13. É necessário verificar se existem condutas desabonadoras cometidas pela autoridade delegante.(...)'

5.15. Nesta Corte, na atuação cotidiana sobre eventos envolvendo a responsabilidade do dirigente máximo, dois grupos de irregularidades são imputadas a esses agentes pelos intérpretes com menores controvérsias.

5.16. Primeiramente, quando se identifica que ele praticou atos executórios, ainda que na condição de última instância decisória, a exemplo da assinatura de planos de trabalho, cheques ou na homologação de licitações, costuma-se responsabilizá-lo pessoalmente. Nessa linha, cite-se trecho do voto condutor do Acórdão 509/2005 – Plenário:

'5. De igual modo, não prevalece o argumento recursal de que o TCU não poderia ter-lhe imputado responsabilidade pela aquisição de material de consumo com preços superiores aos praticados no mercado porque deixou de arrolar os responsáveis diretos pela pesquisa de preços, a saber os chefes da Seção de Administração e do Setor Financeiro. Isto porque, independentemente do chamamento de outras pessoas que eventualmente participaram, direta ou indiretamente, na condução do procedimento que culminou na contratação questionada pelo Tribunal, o recorrente, como autoridade que homologou a licitação, é pessoalmente responsável pelos atos praticados. Eventual solidariedade com terceiros não o exime de responder pelo total do débito que lhe fora imputado mediante o Acórdão recorrido.' (Grifos nossos).

5.17. Outra situação em que a atuação do dirigente máximo não pode ser desconsiderada ocorre quando se verifica que o contexto de irregularidades e desorganização administrativa é de tal monta que o papel do gestor principal é sobremaneira relevante naquela conjuntura. Discute-se, nesse ponto, a culpa, por negligência, do agente político, na condução da pasta:

'17. Entretanto, essa hipótese não prospera, pois está demonstrado nos autos que a execução de despesas sem cobertura contratual e sem licitação era situação corriqueira na Secretaria Estadual de Saúde durante a gestão daquele Titular. O descontrole administrativo reinante naquela pasta era notório e prolongado, conforme descrito no parecer da Procuradoria Geral do Estado de Goiás transcrito no item 26 da instrução precedente. Dessa forma, o Sr. [...] então Secretário Estadual de Saúde agiu, no mínimo, com culpa ***in eligendo*** *na escolha de seus subordinados, e com negligência na gestão dos recursos federais provenientes do Convênio 781/2000/MS.' (Acórdão 1.181/2012 – Plenário).*

5.18. Pois essa é exatamente a hipótese discutida nos presentes autos. O caminho mais adequado ao ordenamento continua a ser observar os atos questionados sob o prisma da responsabilidade subjetiva, avaliando dolo e culpa, exteriorizada por meio da imprudência, da negligência ou da imperícia.

5.19. No presente caso, as irregularidades em discussão se manifestaram em todos os convênios analisados na amostra da auditoria, não podendo ser consideradas fatos pontuais, mas sim situação corriqueira na Seppir, o que atrai a responsabilidade do dirigente máximo.

5.20. Os arts. 1º, § 2º, 6º, inciso VII, 22 e 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, que estabeleciam, à época, normas acerca das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, exigiam do concedente a verificação das condições técnicas de os convenentes executarem os ajustes.

5.21. Os dispositivos têm grande relevância na proteção dos valores transferidos, pois impedem a escolha de convenentes com claros indícios de incapacidade de gerir os recursos públicos. A questão é sobremaneira importante, haja vista que, uma vez repassadas as quantias, o alcance do Estado é limitado para impedir o dano ao erário, apenas podendo agir ***a posteriori****, por meio das muitas vezes frágeis tomadas de contas especiais. Por conta disso, a avaliação prévia dos ajustes pelo órgão que concede os recursos torna-se fundamental, pois o órgão age na origem.*

5.22. De outra sorte, dispõe o § 1º do art. 35 da Lei 10.180/2001, ao tratar das transferências de recursos financeiros da Administração direta e indireta da União, que:

'§ 1º Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.'

5.23. Diante disso, conforme o art. 21, inciso VI, c/c o art. 31, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, caberia ao concedente avaliar essa questão, quando da análise do Plano de Trabalho proposto em cada convênio, o qual deverá conter a forma de aplicação dos recursos transferidos. Trata-se de medida imprescindível para evitar sobrepreços e superfaturamentos, com os graves prejuízos ao erário, conhecidos desta Corte.

5.24. Como destacou adequadamente a unidade técnica (peça 62, p. 30-41) e ratificou o Relator e o Colegiado, as irregularidades descritas acima foram encontradas em todos os 21 convênios analisados, sendo que a consultoria jurídica, com frequência, alertava sobre as condutas omissivas (peça 47, p. 16). Nesse sentido, transcreve-se trecho relevante da manifestação do Ministro-Relator (peça 120, p. 7)

'25. Destaque-se que, em todos os 21 convênios analisados, foram detectadas tais irregularidades, configurando assim uma omissão generalizada na análise técnica das propostas apresentadas pelos interessados. Trata-se de situação particularmente grave em um órgão cuja principal forma de execução de suas políticas é a celebração de convênios.

(...)

27. Com relação à responsabilidade dos gestores principais do órgão, entendo que ela também está caracterizada. Conforme se demonstrou, os pareceres técnicos elaborados nas secretarias finalísticas eram sistematicamente omissos em relação ao exame da viabilidade do projeto, da capacidade técnica e operacional do convenente e da adequabilidade dos preços propostos. Omitiam-se, também, os titulares do órgão ao celebrarem os convênios rotineiramente sem a análise desses aspectos.'

5.25. A omissão descrita nos autos constitui conduta culposa por negligência dos dirigentes envolvidos. Não se pode isentar a autoridade máxima, signatária dos convênios questionados, de irregularidades constantes em todos os ajustes. Os gestores, desviando-se do necessário dever de cuidado, deixaram de fiscalizar adequadamente os atos administrativos praticados pelos subordinados. Não se trata de culpa ***in eligendo*** *ou* ***in vigilando****, com o mesmo viés civilista, mas sim responsabilidade subjetiva por atuação fiscalizatória negligente.*

5.26. Em consulta à situação atual de cada um dos 21 convênios fiscalizados pelo Tribunal em 2011, verifica-se que as conclusões dos auditores, chanceladas pelo Colegiado, foram acertadas. Até o momento, apenas um dos ajustes citados teve concluído o processo de prestação de contas e a respectiva análise, inclusive com rejeição pela Seppir/PR. Os demais, ou estão em complementação de documentos e análise ou foram cancelados; ou, ainda mais grave, estão inadimplentes, foram rejeitados e estão com TCE em instauração.

5.27. Nessa linha, citem-se os Convênios 720344, 720345, 747807, 748024 e 749722, os quais estão inadimplentes ou em processo de tomada de contas especial, sendo que o ajuste 751000 teve as contas rejeitadas e também se encontra em processo de TCE. A responsabilidade entre os ajustes está dividida entre os dois recorrentes. Constituem quase 30% dos acordos analisados na auditoria e esse número deverá crescer com o fim das análises de documentos no futuro.

5.28. Trata-se de situação gravíssima. Ao contrário do que afirmam os recorrentes, não obstante não esteja quantificado o prejuízo ao erário, o dano potencial aos cofres públicos, com as TCEs já em processo de instauração, ultrapassa a quantia de R$ 1.250.000,00, em valores nominais, tendo em vista os valores transferidos no bojo dos ajustes citados no tópico anterior.

5.29. Os eventos trazidos pelos auditores não constituem fatos isolados na gestão dos ora recorrentes, mas sim situação generalizada na análise das propostas de convênios. Logo, o primeiro interessado e responsável pela condução adequada do órgão, além de ser o signatário dos ajustes, não pode se eximir da responsabilidade pela fiscalização dos subordinados.

5.30. É importante ressaltar, ainda, que as alegadas fragilidades da Seppir quanto ao escasso número de servidores e à estrutura enxuta do órgão não eximem o dirigente máximo da responsabilidade de fiscalização dos atos emanados da instituição, especialmente quando houver transferência de valores para entes privados.

5.31. Ao contrário, exatamente tendo ciência dessas fragilidades é que o Ministro de Estado deveria analisar com maior rigor os ajustes firmados, pois quanto mais frágeis os controles e mais deficiente a estrutura do órgão, maiores serão os riscos de desvios, o que acabou por ocorrer, como demonstrado anteriormente.

5.32. A lógica requerida pelos recorrentes não se sustenta. Entendem eles que, como havia poucos servidores e a Seppir tinha que continuar operando políticas de igualdade racial, as irregularidades não podem ser atribuídas ao gestor máximo do órgão.

5.33. De outra sorte, a contradição quanto à apenação dele e isenção dos subordinados, indicada por Edson Santos, não se amolda à prova dos autos. Para tanto, basta apontar o item de audiência que deu ensejo à proposta de acatamento das razões de justificativa, chancelada pelo Colegiado e usada em defesa pelo recorrente (peça 121, p. 5):

'23. Item de audiência: Aprovação do plano de trabalho de convênio sem que restasse demonstrado que o órgão dispunha de condições técnico-operacionais para acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, a respectiva prestação de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, em especial a IN/STN 1/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 e o Decreto 6.170/2007 (achado II).'

5.34. O que explicam os técnicos no item 34, transcrito no recurso de Edson (peça 154, p. 12), é que os pareceristas não poderiam ser responsabilizados por questões macro relacionadas à gestão da Seppir/PR. O posicionamento está correto, tendo em vista a busca pela responsabilização subjetiva defendida pelos próprios ex-dirigentes.

5.35. Constitui elemento distinto das irregularidades imputadas aos ora recorrentes e discutidas nesta instrução. O item relacionado à capacidade técnica e operacional dos convenentes não foi o objeto da audiência discutido nessa parte, como busca fazer crer o ex-gestor.

5.36. Nessa linha, o voto condutor do acórdão recorrido é bastante esclarecedor, em seus itens 10, 12 e 13, transcritos no recurso de Edson (peça 154, p. 12-13); e, especialmente, no item 9.3 da parte dispositiva do julgado, a qual integra o título extrajudicial (peça 119), ***in verbis****:*

'9.3 acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Alexandro da Anunciação Reis, Martvs Antonio Alves das Chagas e Eloi Ferreira de Araujo no que se refere à aprovação do plano de trabalho e celebração do convênio sem estar evidenciado que a Seppir/PR tinha condições técnico-operacionais para acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, as respectivas prestações de contas, com a extensão de seus efeitos ao Sr. Edson Santos de Souza;'

5.37. Não se tratou de fragilidades na condução das análises dos preços dos projetos ou avaliação técnica dos convenentes, irregularidades que ensejaram a condenação tanto dos pareceristas quanto dos gestores, mas sim de disfunções na ação do concedente, enquanto instituição, as quais foram flexibilizadas pela Corte.

5.38. Também está equivocada a interpretação dada pelos recorrentes ao poder punitivo desta Corte. O Tribunal não tem prerrogativa de aplicar multa apenas quando há dano ao erário. O art. 58, inciso II, da Lei Orgânica desta Casa atribui ao TCU competência para impor sanção pecuniária aos jurisdicionados, mesmo não havendo perda financeira do Estado, na análise imediata do caso.

5.39. O embasamento decisório em pareceres técnicos ou jurídicos anteriores também não exime automaticamente o dirigente, argumento o qual o Tribunal tem constantemente afastado. Esta Corte possui entendimento firmado (Acórdãos 2.540/2009-TCU-1ª Câmara, 2.753/2008-TCU-2ª Câmara e 1.801/2007-TCU-Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada nesse caso, pois ao dirigente cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente

danoso ao erário.

5.40. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

5.41. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. Assim, a existência de parecer não exime o gestor de responsabilidade, a qual é aferida levando em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, ***ex vi*** *do art. 70,* ***caput****, e 71, inciso II, da Constituição Federal.*

5.42. Por fim, basta a observação dos achados ora em debate para concluir que não há relação entre as medidas operadas na Seppir/PR na gestão dos recorrentes, a exemplo do Decreto 7.261/2010 e do Memo Circular 1/2006, e a conduta negligente dos gestores, punida no presente processo.

5.43. A instituição de normativos e criação de órgãos, assim como a delegação de competência, não desobriga o dirigente máximo de acompanhar os atos dos subordinados. No caso, não há qualquer indício de que os Ministros de Estado se preocupassem em realizar o controle das ações dos subordinados questionadas nos presentes autos, haja vista a identificação dos fatos irregulares em todos os convênios administrados.

5.44. Por fim, em relação ao julgamento das contas de 2008 a 2009, as manifestações do controle interno não vinculam o TCU. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada.

5.45. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009-TCU-1ª Câmara, 'O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União'. Foram também nesse sentido os seguintes acórdãos desta Corte: 2.331/2008-TCU-1ª Câmara, 892/2008-TCU-2ª Câmara e 383/2009-TCU-Plenário.

5.46. Destaque que não há notícia dos julgamentos, nesta Corte, das contas da Seppir/PR dos exercícios de 2008 (TC 014.721/2009-4) e 2009 (TC 019/638/2010-8. Por outro lado, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.448/2013-TCU-2ª Câmara, sobrestou o julgamento das contas de 2010 (TC 019.707/2011-8), relativas ao recorrente Eloi Ferreira de Araújo, até a resolução dos presentes autos, o que demonstra a interferência desses fatos naquela gestão, não obstante a regularidade atribuída à administração de Edson Santos de Souza no mesmo julgado.

5.47. Além disso, o julgamento da gestão do exercício, em regra, não interfere nas conclusões das tomadas de contas especiais, por serem processos distintos. Mas, o contrário é verdadeiro. Os fatos julgados em TCE, além de serem capazes de apenação dos responsáveis, podem influenciar ou não a análise do conjunto da administração das partes no exercício.

5.48. Assim, a desorganização generalizada do órgão gerido, com demonstrações de falhas da administração superior sobre a necessária fiscalização dos subordinados, constitui negligência do respectivo dirigente máximo, impondo-lhe responsabilização por esta Corte.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos;

b) A instituição de normativos e criação de órgãos, assim como a delegação de competência, não exime o dirigente máximo de acompanhar, de forma eficaz, os atos dos subordinados;

c) A desorganização generalizada do órgão gerido, com demonstrações de falhas da

administração superior sobre a necessária fiscalização dos subordinados, constitui negligência do respectivo dirigente máximo, impondo-lhe responsabilização por esta Corte;

d) As manifestações do controle interno não vinculam o TCU.

6.1. Como demonstrado anteriormente, os argumentos apresentados pelos recorrentes não têm o condão de modificar a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) comunicar aos recorrentes, à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir/PR e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte."

3. O Ministério Público concordou com o encaminhamento proposto pela Serur.

É o relatório.

VOTO

Em análise pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 3.402/2013 – Plenário (cujos erros materiais foram corrigidos mediante o Acórdão 1.186/2014 – Plenário) por Eloi Ferreira de Araújo e Edson Santos de Souza, ex-Ministros de Estado Chefes da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR).

2. Na primeira fase processual, por entender que as justificativas trazidas pelos ora recorrentes não haviam sido suficientes para afastar as ocorrências verificadas pela equipe de auditoria, o Plenário desta Casa resolveu rejeitá-las e, entre outras medidas, aplicar, a ambos os responsáveis, multa individual no valor de R$ 5.000,00. A apenação decorreu da celebração de diversos convênios "*sem a devida avaliação da capacidade técnica e operacional do convenente, em afronta ao disposto no art. 1º, § 2º, art. 6º, inciso VII, art. 22 c/c o art. 31 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, e sem especificar critérios objetivos para a referida avaliação*" e também "*sem a devida análise da adequabilidade dos preços dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, em desacordo com o art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001 e com o art. 31, c/c o art. 21, inciso VI, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008*".

3. Ressalto que, no voto condutor do acórdão recorrido, consta o esclarecimento de que a responsabilização dos ex-ministros não proveio de falhas pontuais na formalização das avenças, mas da "*ausência do exercício de supervisão hierárquica, permitindo que, sistematicamente, convênios fossem firmados sem a análise de diversos aspectos extremamente relevantes, previstos nos normativos que regem a celebração e execução de convênios*".

4. Em relação à admissibilidade, os recursos podem ser conhecidos, pois cumprem os requisitos estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992.

5. Quanto ao mérito, a Serur, com a concordância do Ministério Público, propõe negar-lhes provimento.

6. Dos argumentos dos responsáveis, que tentam essencialmente demonstrar que os ex-dirigentes máximos do órgão não devem ser condenados por atos praticados por seus subordinados, destaco os seguintes: não se pode exigir do Ministro de Estado o exame minucioso das atividades relacionadas à sua Pasta; Eloi Ferreira de Araújo entende que não descuidou da gestão do órgão, apontando, em especial, as edições da Lei 12.288/2010 e do Decreto 7.261/2010; suas ações foram embasadas em pareceres técnicos e jurídicos, cujos autores tinham fé pública, não se podendo questionar as avaliações; para punir, o TCU deve examinar a conduta do agente, o nexo causal entre sua ação e a irregularidade, bem como sua culpabilidade; não houve referência, nos convênios analisados, a desvios ou aplicação irregular de recursos públicos, dolo ou má-fé, ação ou omissão; as multas aplicadas fundamentaram-se em falhas formais afetas apenas a áreas técnicas; e o Memorando Circular Gabinete/Seppir 1/2006 trazia orientações para a elaboração dos pareceres técnicos que conduziriam o despacho da autoridade ministerial, incluindo determinação para que os responsáveis avaliassem a capacidade técnica e operacional dos convenentes, com registro dos procedimentos adotados no processo de concessão.

7. Creio que a Serur, cuja análise ratifico integralmente, abordou todos os aspectos de cada argumento, tendo apropriadamente repelido todos eles, motivo pelo qual me reservo a comentar alguns pontos que reputo mais relevantes.

8. A razão para a punição dos dirigentes máximos da Seppir/PR foi a observação das falhas em todos os convênios avaliados pela equipe de fiscalização. Essa constatação leva à conclusão natural de que não se trata de irregularidades isoladas cometidas por técnicos que, em determinados casos, deixaram de seguir as orientações normativas do órgão.

9. A não realização de análises essenciais para a transferência de recursos mediante convênio era a prática adotada usualmente e, por esse motivo, não há como desvinculá-la dos ex-ministros, que tinham o dever inafastável de supervisão, cabendo-lhes detectar o problema, adequando à legislação os

procedimentos para a aprovação dos convênios, especialmente tendo em vista ser esse o principal instrumento para a realização das políticas da secretaria. Assinalo ainda que, por diversas ocasiões, o setor jurídico alertou os gestores quanto ao problema.

10. O argumento de que se valeram de pareceres técnicos e jurídicos não os socorre. Há tempos, este Tribunal consolidou entendimento de que não se afasta a responsabilidade do gestor por ter agido com base em pareceres, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato eventualmente irregular.

11. É importante destacar também que, em linhas gerais, para a responsabilização de um gestor por este Tribunal, há de se verificar o nexo causal entre suas ações e a irregularidade, bem como a culpa ou dolo desse agente. Isso restou claramente caracterizado na deliberação em reexame. A não realização reiterada de análises requeridas na legislação denotou a omissão dos ex-ministros em exercer seu poder-dever de supervisão e a consequente culpa por negligência. Anoto ainda que não é necessário que haja desvio de recursos ou má-fé para que um gestor seja multado pelo TCU; basta a comprovação das condições descritas acima.

12. A questão relativa ao Memorando Circular Gabinete/Seppir 1/2006 já foi oportunamente analisada no voto que acompanhou o acórdão questionado. Reconheceu-se a existência de alguma orientação, ainda que carente de detalhamento, "*para que os titulares das secretarias finalísticas emitissem pareceres técnicos contemplando a análise da viabilidade do projeto, da capacidade técnica e operacional do convenente e da adequabilidade dos preços propostos*". No entanto, assim como o Relator original, entendo que isso não exime os ex-gestores de sua responsabilidade por não terem corrigido, de modo eficaz, as irregularidades sistematicamente cometidas no procedimento de aprovação dos ajustes.

13. Ao contrário do que se afirma nos pedidos de reexame, não se discutem falhas meramente formais. A verificação da capacidade do convenente e a análise da adequação dos preços propostos constituem atividades de extrema relevância para o bom emprego do numerário público. Para que os recursos sejam transferidos, há que se colherem, de antemão, elementos, por meio de critérios objetivos, que levem à conclusão de que o convenente está apto a materializar o objeto do convênio, com economicidade, atendendo ao interesse público primário.

14. Por certo, sem a realização desses exames, há um aumento substancial no risco de mau uso dos valores federais durante a execução das avenças. Isso ficou patente, conforme dados apurados pela equipe de fiscalização e pela Serur, que esclarece que, "*até o momento, apenas um dos ajustes citados teve concluído o processo de prestação de contas e a respectiva análise, inclusive com rejeição pela Seppir/PR*". Acrescentou ainda que "*os demais, ou estão em complementação de documentos e análise ou foram cancelados; ou, ainda mais grave, estão inadimplentes, foram rejeitados e estão com TCE em instauração*".

15. Enfim, penso que esta Corte deve negar provimento aos pedidos de reexame, haja vista a ausência de alegações capazes de alterar o Acórdão 3.402/2013 – Plenário.

Ante o exposto, acolho os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 95/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC-015.192/2011-3

2. Grupo I, Classe I – Pedido de Reexame (em Auditoria)

3. Recorrentes: Edson Santos de Souza (CPF 439.144.467-49) e Eloi Ferreira de Araújo (CPF 565.417.247-68), ex-Ministros de Estado Chefes da Seppir/PR

4. Unidade: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

7. Unidades Técnicas: SecexAdministração e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250), Alberto Moreira Rodrigues (OAB/DF 12.652) e Maria Abadia Alves (OAB/DF 13.363)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria, em fase de apreciação de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 3.402/2013 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1 conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 dar conhecimento deste acórdão aos recorrentes.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0095-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO

TC 017.184/2010-0

Natureza: Embargos de Declaração (em Prestação de Contas Anual - Exercício de 2007)

Embargantes: José Lúcio Marcelino de Jesus, ex-Superintendente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos em Maceió/AL - CBTU-MAC, e José Queiroz de Oliveira, ex-Gerente de Administração e Finanças da CBTU-MAC

Unidade: Superintendência de Trens Urbanos de Maceió/AL - CBTU-MAC

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SUPERINTENDÊNCIA DE TRENS URBANOS DE MACEIÓ/AL (CBTU-MAC), APARTADA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2007 DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS (CBTU). IRREGULARIDAES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS, CONSTATADAS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. CITAÇÕES E AUDIÊNCIAS. CONTAS IRREGULARES DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. DÉBITOS SOLIDÁRIOS. MULTAS. ACÓRDÃO 2659/2014 - PLENÁRIO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

1. Os embargos de declaração devem ser conhecidos, quando atendidos os requisitos do art. 34 da Lei 8.443/1992, observando-se a singularidade, a tempestividade, a adequação do documento, a legitimidade do recorrente e o interesse em recorrer.

2. Verificada a inexistência das omissões, obscuridades e contradições alegadas, devem ser rejeitados os embargos de declaração.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por José Lúcio Marcelino de Jesus, ex-Superintendente da CBTU-MAC (peça 246), e José Queiroz de Oliveira, ex-Gerente de Administração

e Finanças da CBTU-MAC (peça 186), ao Acórdão 2.659/2014 - Plenário, exarado nos seguintes termos:

"*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas da Superintendência de Trens Urbanos de Maceió/AL - CBTU-MAC, apartada da prestação de contas do exercício de 2007 da Companhia Brasileira de Trens Urbanos.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos II e III, alíneas 'b' e 'c', e §§ 2º e 3º 18, 19 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, e 214, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. julgar regulares com ressalva as contas de Valber Paulo da Silva, dando-lhe quitação;

9.2. julgar irregulares as contas de José Lúcio Marcelino de Jesus, Clodomir Batista de Albuquerque, José Queiroz de Oliveira, Damião Fernandes da Silva e Haylton Lima Silva Júnior, bem como das empresas Salinas Construções e Projetos Ltda., Empremac - Empresa de Manutenção e Construção Ltda. e Terceirizadora Santa Clara Ltda.;

9.3. condenar José Lúcio Marcelino de Jesus, solidariamente com os responsáveis abaixo indicados, ao pagamento das respectivas quantias especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1 Salinas Construções e Projetos Ltda.:

Valor Original (R$)	*Data da Ocorrência*
80.617,20	*9/2/2007*
300,00	*12/2/2007*
142.354,80	*15/5/2007*

9.3.2 Clodomir Batista de Albuquerque e Empremac - Empresa de Manutenção e Construção Ltda.:

Valor Original (R$)	*Data da Ocorrência*
57.339,40	*10/4/2007*
23.894,60	*14/5/2007*

9.3.3 Empremac - Empresa de Manutenção e Construção Ltda.:

Valor Original (R$)	*Data da Ocorrência*
27.758,78	*15/5/2007*
43.589,89	*6/6/2007*
31.280,22	*2/8/2007*
4.000,00	*22/8/2007*
15.179,78	*1/11/2007*
3.789,28	*1/11/2007*
12.131,83	*1/11/2007*
4.660,22	*26/11/2007*

9.3.4. José Queiroz de Oliveira e Terceirizadora Santa Clara Ltda.:

Valor Original (R$)	*Data da Ocorrência*
16.450,03	*31/1/2007*
16.450,03	*28/2/2007*

9.4. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a José Lúcio Marcelino de Jesus, no valor de R$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), Clodomir Batista de Albuquerque, no valor de R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais), José Queiroz de Oliveira, no valor de R$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), Salinas Construções e Projetos Ltda., no valor de R$ 44.600,00 (quarenta e quatro mil e seiscentos reais), Empremac - Empresa de Manutenção e Construção Ltda.,

no valor de R$ 44.700,00 (quarenta e quatro mil e setecentos reais), e Terceirizadora Santa Clara Ltda., no valor de R$ R$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento dos montantes aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a José Lúcio Marcelino de Jesus, Haylton Lima Silva Júnior, Damião Fernandes da Silva e Clodomir Batista de Albuquerque, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. excluir Jefferson Calheiros da Rocha Júnior, Command Informática Ltda. e Omega 3000 Suprimentos para Ferrovias Ltda. da relação processual;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Alagoas e à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), para as providências pertinentes."

2. O processo trata de prestação de contas ordinária da Superintendência de Trens Urbanos de Maceió/AL - CBTU-MAC, apartado da prestação de contas do exercício de 2007 da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU (TC 020.486/2008-0) por determinação contida no Acórdão 3.261/2010 - 1ª Câmara.

3. Embora as contestações tenham sido feitas em peças separadas, verifica-se que os argumentos dos embargantes são idênticos, os quais seguem, na essência, abaixo transcritos:

"(...) De saída, o embargante registra no presente acórdão a seguinte obscuridade e imprecisão - é que afirma textualmente o voto - 'Os seguintes elementos demonstram que o ato estava eivado de vícios, a justificar as devidas imputações: o valor global mensal do Contrato 007/CBTU/STU/MAC estava superdimensionado em 36%; ou seja, o valor cobrado pela Terceirizadora Santa Clara Ltda., no final do contrato, perfazia R$ 45.319,04, 36% maior do que a média dos preços globais mensais apresentados pelas empresas que foram habilitadas na Tomada de Preços 18/06/GELIC/STU-MAC/CBTU, que foi de R$ 28.869,01'.

Desta premissa, surgem três questionamentos:

***Primeiro** ponto: por que a CGU se utilizou da Tomada de Preços 18/06/GELIC/STU-MAC/CBTU, para encontrar a média que foi utilizada para comparar com o Contrato em questão, 007/CBTU/STU/MAC, firmado em 2004?*

Excelência, teria que ser apresentado o convite realizado em 2004 que deu origem ao Contrato 007/CBTU/STU/MAC em questão, extraída a média de preço das empresas participantes à época e aí caracterizar-se ou não sobrepreço. Essa deve ser a referência.

Ainda reforçando a contradição, está consignado, no ítem 29.2 [do Relatório], *que: 'O custo mensal previsto, quando da requisição dos serviços na tomada de preços, era R$ 38.000,00 e mostrou-se inferior ao custo mensal previsto no PPS - Pedido de Prestação de Serviços nº 001/GEADM/04, de R$ 39.500,00, emitido em 06/01/2004, 34 meses antes'.*

Aqui está registrado que, já em 2004 o custo previsto era R$ 39.500,00, já superior à média utilizada pela CGU para encontrar o 'sobrepreço' (R$28.869, 01). Aqui está evidenciada a necessidade irrefutável de se elaborar os cálculos com os valores praticados no certame de 2004 e não 2006 como pretende a equipe da CGU. Para haver coerência, teriam que ser apresentadas as licitantes em 2004, calculada a média dos preços apresentados, comparando-a ao valor da contratação, para daí se partir para outras analises.

Outro ponto obscuro no mesmo item é que não há nenhuma ilegalidade no fato do termo de referência para a contratação dos serviços constantes no Pedido de Prestação de Serviços n° 020/GEADM/06, anexado ao processo referente à Tomada de Preços 018/GELIC/06, seja idêntico ao Termo de Referência do Pedido de Prestação de Serviços n° 001/GEADM/04. O que deve ser levado

em consideração na análise dos acréscimos são os termos aditivos que demonstram o aumento ou diminuição do quadro de pessoal terceirizado e os reajustes anuais da força de trabalho empregada, conforme índice de correção definida no ato da contratação.

***Segundo**: por que se utilizar do valor no final do contrato que perfazia R$ 45.319,04, e fazer referencia ao valor inicial (media extraída em 2006) e colocar a diferença como 'sobrepreço' imputando dano aos cofres público?*

Ora, excelência, tratava-se de contrato de pessoal e cada aditivo representava o acréscimo ou decréscimo de pessoal, além dos reajustes anuais, que foi desconsiderada no parâmetro da CGU. Excelência, está claro aqui que a base utilizada pela CGU para caracterizar 'sobrepreço' é imprópria, pois:

a) A média de preço encontrada para supor o valor do Contrato 007/CBTU/STU/MAC, R$ 28.869,01, foi calculada sobre o Certame ocorrido em 2006 e não 2004 data do contrato em questão;

b) Segundo o valor final do Contrato, no valor de R$ 45.319,04, utilizado no cálculo do 'sobrepreço', está acrescido por razões naturais a estes contratos: reajustes salariais e aumento ou diminuição do quadro de pessoal.

No item 29.1.1, está assim consignado:

'A vigência contratual foi estendida para 35 meses, até 28/2/2007, mediante a assinatura de uma sequência de dezoito termos aditivos. Além disso, foi firmado termo aditivo de preço elevando o valor mensal para R$ 45.319,04 (acréscimo de 16,233 %), a partir de 1/5/2006. Ao final, o contrato em tela acabou sendo executado em 35 meses pelo total de R$ 1.439.722,00, valor este que deveria ter sido licitado na modalidade concorrência pública (peça 31, p. 11-92).'

Ora, o acréscimo de (16,233 %), a partir de 1/5/2006 foi em função de aumento do quadro de pessoal/reajuste salarial. Como se pode atribuir débito ao embargante?

Que se registre é necessário esclarecer se o débito é imputado em função da simples celebração de aditivos ou de comprovado prejuízo aos cofres da CBTU.

Falta de Parâmetro

Em várias situações apontadas pela CGU, este Tribunal já vem identificando a falta de parâmetros para se imputar débito. Compulsando os autos do processo TC 012.829/2003, na peça 71, item 36 está consignado o voto do Ministro José Mucio Monteiro, que assim se pronunciou em relação a este ato impugnado:

'36. Por fim, anoto que houve, em relação a ajuste celebrado com a empresa Silva & Cavalcante Ltda., pagamentos sem a observância correta da cláusula contratual, que garantia, por prazo máximo de trinta dias, remuneração mínima mensal equivalente a 135.000 bilhetes vendidos, desde que ocorresse caso fortuito provocando a paralisação dos trens. Além de ter-se constatado pagamento sem a existência de fatos imprevisíveis, o limite de trinta dias não foi respeitado. Apesar de ter havido dano aos cofres públicos, concordo com a unidade técnica que, ante o valor baixo do prejuízo estimado e, principalmente, devido à imprecisão do parâmetro utilizado peia CGU para calculá-lo, é apropriado que haja apenas a aplicação da multa do art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 a Adeilson Teixeira Bezerra e a José Queiroz de Oliveira.'

***Terceiro**: Apenas reforçando o explicitado acima: foram considerados os reajustes salariais ocorridos entre 2004 e 2007 para efeito de cálculo de superdimensionado em 36 %?*

Visão sobre os aditivos celebrados.

No caso em epígrafe, está a se questionar a celebração de 18 termos com a empresa Terceirizadora Santa Clara Ltda., modificando as condições contratadas diante das alterações operacionais na rotina diária da CBTU/GTU/MAC, modificações estas reconhecidas pelas áreas técnicas como necessárias e justificadoras do realinhamento do preço inicialmente contratado, não existindo vantagens ilícitas ou favorecimento a terceiros gerado do realinhamento do preço para suprir a elevação dos custos administrativos, apenas

viabilizando a execução dos serviços, reajuste este, sem o qual, por certo, a empresa teria desistido de continuar prestando os serviços.

Ocorre que, no caso em analise, tratou-se de possibilidade excepcional de superação dos prazos de duração contratual tendo em vista a falta de dotação orçamentária para se promover novo certame licitatório, onde, naquela oportunidade, só era possível, apelando para o espírito colaborador da empresa contratada.

A Decisão 215/1999-TCU veio em socorro do administrador probo que, em determinado momento, tem que, apesar do risco de responsabilização por parte do TCU, tomar a atitude de celebrar aditivos contratuais ou paralisar a circulação de trens urbanos, prejudicando milhares de usuários, que se registre, só têm esta opção de mobilidade: o transporte ferroviário com tarifa subsidiada pelo Governo Federal.

Mas a possibilidade de extrapolação dos referidos limites, em casos excepcionais, há muito é reconhecida pelo TCU. Esse entendimento foi consolidado pela Decisão 215/1999, do Plenário, que estabeleceu que a superação dos limites previstos em lei depende da observância dos seguintes requisitos:

'I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicia1

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea 'a', ***supra*** *- que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou gravíssimas a esse interesse ; inclusive à sua urgência e emergência.'*

Ou seja, admite-se a extrapolação dos limites legais. Reconhece-se que os limites não são estanques e insuperáveis. Mas o TCU usualmente ressalta o caráter excepcional das modificações que superam os limites legais, promovendo análise rigorosa da presença dos requisitos estabelecidos na Decisão 215/1999, tal como se vê nos segui ntes julgados:

'Em situações excepcionalíssimas, desde que observados os pressupostos estabelecidos pela Decisão n° 215/ 99-TCU- Plenário, justifica-se a inobservância dos limites estabelecidos nos §§ 1° e 2º do art. 65 da Lei n° 8.666/93 por parte da Administração' (Acórdão 484/ 2010, Plenário, Relator Min. José Jorge).

Todos os aditivos celebrados tinham em seu processo a justificativa orçamentária, a operacional e o respectivo parecer jurídico, ou seja, toda essa situação tinha a chancela de todo o corpo gerencial da CBTU. Foram situações excepcionalíssimas. Nesse sentido transcrevemos os seguintes julgados:

'A observância das premissas estabelecidas na Decisão 215/ TCU/Plenário é condição necessária para se considerar regular alteração contratual além do limite fixado no art. 65 da Lei 8.666/ 1993' (Acórdão n° 160/2009, Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

Assim, a realização dos aditivos acima apontados e os acréscimos possivelmente ocorridos que resultaram no acréscimo total em relação ao preço originalmente contratado, no caso concreto, apresentou vantagens que conferem eficiência e agilidade para o processo de circulação de trens urbanos - o que justifica e valida o aditivo contratual. Da mesma maneira, os aditivos, aumentando prazo contratual, se deram em virtude da falta dos

respectivos créditos orçamentários naquele momento administrativo. A situação era a seguinte: não tinha dotação orçamentária a para possibilitar abertura de certame licitatório (falta de disponibilidade); a única solução era se aditar, pois a empresa fornecedora ficava mais de três meses sem recebimento; foi, repise-se o único caminho para a continuidade da atividade fim da CBTU.

***Um pré-questionamento**: o fato de apor a assinatura do embargante em sucessivos termos aaditivos, por si só, já configura prejuízo à Administração?*

A Auditoria Interna da CBTU auditava a unidade de Maceió semestralmente. Esses contratos passavam por análises e qualquer irregularidade era apontada e imediatamente sanada. Então, como pode a auditoria interna da CBTU e mesmo a auditoria externa ter aceitado essa situação, de sucessivos aditamentos deste contrato? Só se explica pela natureza do contrato, importância mesmo. Sem ele, a CBTU Maceió não funcionaria e o transporte das pessoas seria suspenso, o que 'significaria sacrifício INSUPORTÁVEL e GRAVÍSSIMO ao interesse público primário' (Acórdão 336/2008, Plenário, Relator Min. Ubiratan Aguiar).

Desta forma, Ministro, acredito que há uma divergência jurisprudencial entre as decisões históricas deste tribunal e o presente acórdão, ora questionado.

DOS EFEITOS INFRINGENTES:

Ensinam os mestres Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery que 'os embargos de declaração podem ter, excepcionalmente, caráter infringente quando utilizados para: a) correção de erro material manifesto; b) suprimento de omissão; c) extirpação de contradição'.

No presente caso, restou demonstrada a omissão, podendo, neste caso excepciona, os presentes embargos operar efeito modificativo na decisão, devolvendo o prazo ao embargante para apresentação de contrarrazões, como já assentado ra doutrina e jurisprudência, a saber:

'EMBARGOS DECLARATORIOS - ADMISSIBILIDADE

EFEITOS - Os embargos declaratórios são admissíveis para a correção de permissão equivocada de que haja partido da decisão embargada, atribuindo-se-lhes efeito modificativo quando tal premissa seja influente no resultado do julgamento.' (STF - ED-RE 207. 923-5 - 1ª T. - Rel. Sepúlveda Pertence - DJU 31.10.1997) - grifo nosso.

Do exposto, resta demonstrada a possibilidade de atribuir efeitos modificativos aos embargos de declaração e julgar regulares as contas do embargante.

DOS PEDIDOS

Assim, há que ser alterada a totalidade do decisório objurgado, a fim de que se possa analisar o pedido de reexame, eis que protocolado tempestivamente.

Por tudo exposto, vem o embargante requerer:

a) o recebimento dos presentes embargos de declaração no efeito suspensivo;

b) conhecimento e provimento do presente embargo para sanar as contradições do Acórdão nº 2659/2014 – TCU, devendo ser o mesmo modificado em toda sua totalidade, a fim de que seja o feito reexaminado e, em consequência, prolatada nova decisão que reveja aquela contra a qual é interposto o presente pedido, tudo como fim de vir a declarar regulares os atos apontados."

É o relatório.

VOTO

Em apreciação embargos de declaração opostos por José Lúcio Marcelino de Jesus, ex-Superintendente da CBTU/AL (peça 246), e José Queiroz de Oliveira, ex-Gerente de Administração e Finanças da CBTU/AL (peça 186), ao Acórdão 2.659/2014 - Plenário.

2. Originalmente, o processo trata de prestação de contas ordinária da Superintendência de Trens Urbanos de Maceió/AL - CBTU/AL, apartado da prestação de contas do exercício de 2007 da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU (TC 020.486/2008-0) por determinação contida no Acórdão 3.261/2010 - 1ª Câmara.

3. O exame da prestação de contas em processo apartado decorreu de representação formulada pela Controladoria-Geral da União - CGU, na qual relata irregularidades constatadas na gestão da CBTU/AL. A ação civil pública por atos de improbidade administrativa (Processo 0006290-33.2008.4.05.8000), proposta pelo Ministério Público Federal e pela União, em tramitação na 4ª Vara da Seção Judiciária Federal do Estado de Alagoas, foi fundamentada no relatório da CGU que deu suporte à representação perante este Tribunal e teve seus autos incorporados ao presente processo. Na referida ação judicial, o seguinte excerto da manifestação do Ministério Público Federal resume bem as ocorrências:

"*Pôde-se observar um número absurdo de irregularidades praticadas em procedimentos licitatórios na CBTU/STU-MAC, tais como: montagem fraudulenta dos procedimentos, superdimensionamento dos serviços contratados e não comprovação da aquisição de produtos formalmente licitados. Observou-se, também, estreitas ligações entre as empresas licitantes e entre estas e os dirigentes da CBTU/STU-MAC, a presença de vários sócios 'laranjas' em todas as empresas investigadas, a gigantesca evolução patrimonial do Sr. Adeilson Teixeira Bezerra, no período em que foi superintendente CBTU/STU-MAC, entre outras irregularidades. Assim, ficou explícita a existência de um grande esquema de desvio de recursos públicos dentro da estatal auditada do qual fazia parte não só o Superintendente Adeilson Teixeira Bezerra e seu sucessor, José Lúcio Marcelino de Jesus, mas também empregados da CBTU em Alagoas, componentes da Comissão Permanente de Licitação. Verificou-se, ainda, que as contas bancárias de várias pessoas investigadas eram utilizadas para a lavagem de ativos.*" (grifei)

4. No acórdão que ora se embarga, os recorrentes, entre outros responsáveis, tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados em débito solidário e ao pagamento de multas individuais, conforme a seguir detalhado:

Embargante	Total dos Débitos Solidários (histórico)	Multa (art. 57 da Lei 8.443/1992)	Multa (art. 58, inciso II, da mesma Lei)
José Lúcio Marcelino de Jesus	R$ 479.796,06	R$ 96.000,00	R$ 5.000,00
José Queiroz de Oliveira	R$ 32.900,06	R$ 6.500,00	----------

5. Os argumentos dos embargantes, embora apresentados em peças separadas, têm idêntico teor e constam do relatório que antecede este voto.

6. De uma singela leitura das alegações, ora apresentadas pelos dois ex-dirigentes da CBTU/AL, em contraste com o voto que proferi para fundamentar a decisão acolhida na íntegra por este Plenário, pode-se inferir que o real intuito dos embargantes é a rediscussão da matéria para ensejar uma reconsideração da posição deste Colegiado. Ora, essa não é, a rigor, a finalidade teleológica dos embargos de declaração, como comentarei mais adiante, mas sim dos outros intrumentos recursais enumerados noa art. 32 da Lei Orgânica do Tribunal.

7. Em várias passagens dos aclaratórios, é possível indentificar tal inferência, mas é na conclusão e pedidos dos recorrentes que ela fica bem explicitada, como se percebe dos seguintes trechos, com grifos acrescidos: "*há que ser alterada a totalidade do decisório objurgado, a fim de que se possa analisar o pedido de reexame, eis que protocolado tempestivamente*"; pede-se o "*conhecimento e*

provimento do presente embargo para sanar as contradições do Acórdão 2659/2014 - TCU - Plenário, devendo ser o mesmo modificado em toda sua totalidade, a fim de que seja o feito reexaminado e, em consequência prolatada nova decisão que reveja aquela contra a qual é interposto o presente pedido, tudo com o fim de vir a declarar regulares os atos apontados".

8. Com efeito, preliminarmente, enfatizo que os embargos de declaração não se prestam, em regra, à alteração do mérito da decisão embargada, eis que sua finalidade é aclarar ou corrigir obscuridade, omissão ou contradição existente na fundamentação do julgamento, em conformidade com o que prescreve o art. 34, **caput**, da Lei 8.443/1992.

9. Em geral, essa modalidade recursal objetiva expungir da decisão embargada o vício da fundamentação, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão da causa, e não a que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar o acórdão original. Portanto, tal recurso peculiar não deve ser utilizado para rediscussão ilegítima da matéria em questão, sob o manto de suposta omissão ou obscuridade, o que representaria, inclusive, afronta ao princípio da isonomia, permitindo apenas a alguns o direito a apelo adicional.

10. As contradições são passíveis de retificação, por esse tipo de contestação, quando se traduzem em incompatibilidades entre proposições verificadas na própria fundamentação ou ainda nesta em relação ao acórdão. A correção dessa falha opera uma verdadeira elucidação a respeito da real manifestação do julgador.

11. Ao contrário do que parecem acreditar os ex-gestores da CBTU/AL, ora embargantes, no meu sentir, não podem ser objeto de embargos de declaração: supostas fragilidades ou inconsistências metodológicas de órgãos técnicos, ainda mais quando somente alegadas mas não comprovadas pelos recorrentes; eventuais divergências entre instâncias de controle que se pronunciaram nos autos; posicionamentos jurisprudenciais diferentes, ainda que feitos em processos desta Corte de Contas.

12. A rigor, no presente caso, verifica-se que não foram apontadas contradições ou omissões que devam ser examinadas em sede de embargos.

13. Não obstante, os presentes embargos devem ser conhecidos, uma vez que foram atendidos os requisitos do art. 34 da Lei Orgânica do Tribunal e, ademais, observam-se a singularidade, a tempestividade, a adequação dos documentos, a legitimidade dos recorrentes e o interesse em recorrer.

14. Todavia, como na decisão não se evidencia obscuridade, omissão ou contradição, conforme supõem os responsáveis, devem os embargos ser rejeitados.

15. Citando o parágrado 40 do meu voto, os recorrentes, alegando "*obscuridade e imprecisão*" questionam o seguinte: "*Por que a CGU se utilizou da tomada de Preços 18/06/GELIC/STU-MAC/CBTU, para encontrar a média que foi utilizada para comparar com o Contrato em questão, 007/CBTU/STU/MAC, firmado em 2004?*" Sobre o mesmo ponto, asseveram que: "*Para haver coerência teriam que ser apresentadas as licitantes em 2004, calculada a média dos preços apresentados; comparando-a ao valor da contratação, para daí se partir para outras analises. Outro ponto obscuro no mesmo item, é que não há nenhuma ilegalidade no fato do termo de referência para a contratação dos serviços constantes no Pedido de Prestação de Serviços n° 020/GEADM/06, anexado ao processo referente à Tomada de Preços 018/GELIC/06, seja idêntico ao Termo de Referência do Pedido de Prestação de Serviços n° 001/GEADM/04*"

16. Tais trechos deixam evidente o desejo dos embargantes de apenas tentar a rediscussão do mérito da matéria, o que deve ser prontamente rechaçado, por incompatível com a via recursal eleita.

17. Além disso, em relação às mencionadas passagens, nas quais os embargantes apontam suposta obscuridade na decisão, deve ser esclarecido que o Relator, ao transcrever ou mesmo adotar a instrução da unidade técnica no relatório que acompanha o acórdão, não necessariamente está, assim, acatando todo o seu conteúdo. É no voto que se expressa a essência da sua fundamentação.

18. Com efeito, a análise das partes que compõem o acórdão deve ser integradora, ou seja, é preciso examinar o conjunto dos elementos que formou a proposta de mérito.

19. Os recorrentes continuam na mesma linha de altercação indevida para o caso de embargos, fazendo os seguintes questionamentos: "*Por que utilizar-se do valor no final do contrato que perfazia*

R$ 45.319,04, e fazer referencia ao valor inicial (media extraída em 2006) e colocar a diferença como 'sobrepreço' imputando dano aos cofres público?" "*Que se registre é necessário esclarecer se o débito é imputado em função da simples celebração de aditivos ou de comprovado prejuízo aos cofres da CBTU*". Nota-se que os embargantes procuram questionar a metodologia que a CGU utilizou para a apuração dos débitos, apenas dela discordando, sem, no entanto, demonstrar as supostas contradições ou omissões que nela existiriam. Nesse ponto, como verificado em todos das peças recursais, as ilações dos ex-gestores não convergem para as hipóteses do art. 34 da Lei 8.443/1992, mas tão somente externam discordância e mesmo assim sem apresentar elementos fidedignos e robustos a título de contraprova.

20. Relembro que a alegada contradição no acórdão que se intenta embargar deve ser intrínseca. Em sentido contrário, os recorrentes citam outros julgados desta Corte (Decisão 215/1999 e Acórdão 484/2010, ambos do Plenário) na tentativa de justificar os aditivos contratuais impugnados na decisão embargada, ou seja, apelam, como teriam direito, mas pela via indevida. Nesse sentido, eis o que eles equivocadamente asseveram: "*Desta forma Ministro, acredito que há uma divergência jurisprudencial entre as decisões históricas deste tribunal e o presente acórdão, ora questionado.*"

21. O fato de o Relator ter reconhecido, em outro processo, certa fragilidade nos procedimentos da CGU para a apuração de débitos não constitui elemento de contradição em relação à sua posição nos autos em discussão, pois é óbvio que cada caso reflete uma realidade moldada pelas respectivas vicissitudes. Em sentido contrário a isso, porquanto sem embasamento pertinente para questionar os procedimentos da CGU neste processo, os embargantes se valem desse subterfúgio quando alegam "*falta de parâmetro*" do órgão de controle interno ao afirmarem que: "*Em várias situações apontadas pela CGU, este Tribunal já vem identificando a falta de parâmetros para se imputar débito. Compulsando os autos do processo TC 012.829/2003, na peça 71, item 36 está consignado o voto do ministro José Mucio Monteiro que assim se pronunciou em relação a este ato impugnado: (...) Apesar de ter havido dano aos cofres públicos, concordo com a unidade técnica que, ante o valor baixo do prejuízo estimado e, principalmente, devido à imprecisão do parâmetro utilizado pela CGU para calculá-lo, é apropriado que haja apenas a aplicação da multa do art. 58 (...)*".

22. A convicção desta Corte de Contas é formada pelos elementos que constam nos autos, os quais, no presente caso, foram necessários e suficientes para o julgamento das contas e as condenações pecuniárias e, ao contrário do que supõem os embargantes, não apresentam contradições, omissões ou obscuridades.

23. Os motivos principais da condenação dos responsáveis, por si sós, revelam que os argumentos que ora trazem aos autos traduzem-se numa manifesta vontade de embargar uma decisão com discussões que, todavia, sucumbem a uma singela comparação entre a peça recursal e o que consta no relatório e principalmente no voto que embasou a decisão do Tribunal.

24. De uma simples leitura da peça recursal apresentada e, mormente das passagens transcritas acima, em contraste com o voto condutor, pode-se concluir que os recorrentes intentam rediscutir o mérito pelas impróprias vias dos embargos. As suas volições, ao que tudo indica, mais se encaixariam na modalidade do recurso de reconsideração, disciplinado no art. 285 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Não obstante, há que se conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.

25. Por oportuno, informo que os responsáveis Haylton Lima Silva Júnior (peça 190), Damião Fernandes da Silva (peça 194) e Clodomir Batista de Albuquerque (peça 266) interpuseram recursos de reconsideração ao acórdão ora embargado. Então, ato contínuo à apreciação destes embargos, os autos devem ser encaminhados à Secretaria de Recursos para exame preliminar de admissibilidade e demais providências pertinentes.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 96/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.184/2010-0
2. Grupo II - Classe I - Embargos de Declaração (em Prestação de Contas Anual - Exercício de 2007)
3. Embargantes: José Lúcio Marcelino de Jesus (CPF 287.087.844-34), ex-Superintendente da CBTU-MAC, e José Queiróz de Oliveira (CPF 140.494.905-44), ex-Gerente de Administração e Finanças da CBTU-MAC
4. Unidade: Superintendência de Trens Urbanos de Maceió/AL - CBTU-MAC
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1 Relator da deliberação embargada: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Cosmo Fernandes da Silva (OAB/AL 5.131), Gustavo Igor Vasconcelos Lopes Calheiros (OAB/AL 9393), Ricardo Nobre Agra (OAB/AL 3.595), Aristênio de Oliveira Jucá Santos (OAB/AL 3148), Carlos Henrique Barbosa de Sampaio (OAB/AL 1626) e Sandra de Almeida Silva (OAB/AL 6521)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de embargos de declaração opostos por José Lúcio Marcelino de Jesus, ex-Superintendente da CBTU-MAC, e José Queiroz de Oliveira, ex-Gerente de Administração e Finanças da CBTU-MAC, ao Acórdão 2.659/2014 - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por José Lúcio Marcelino de Jesus e José Queiroz de Oliveira ao Acórdão 2.659/2014 - Plenário para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar os embargantes;

9.3. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos para o exame preliminar de admissibilidade e demais providências cabíveis em relação aos outros recursos interpostos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0096-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE II - Plenário
TC-032.485/2014-0
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO FORMULADO PELA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS

DEPUTADOS PARA QUE O TCU A AUXILIE NO ACOMPANHAMENTO DE INVESTIGAÇÕES RELATIVAS AO DENOMINADO "MARKETING MULTINÍVEL", REALIZADAS PELA POLÍCIA FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO E SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. MATÉRIA ALHEIA ÀS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DO TCU. NÃO CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Este processo cuida de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, originada de pedido de autoria do Deputado Federal Carlos Brandão, com o objetivo de realizar fiscalização, em auxílio à comissão, atinente ao denominado "marketing multinível".

2. A SecexFazenda propõe o não conhecimento da solicitação, por entender que não se trata de matéria abrangida pela jurisdição desta Corte:

"*Trata-se de solicitação de fiscalização sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas de Marketing Multinível com atuação no Brasil, por meio de relatórios produzidos por essas empresas, declarações fiscais e agências do governo.*

2. A Proposta de Fiscalização e Controle – PFC 147/2013 propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados realize, com o auxílio do TCU, acompanhamento sobre a atuação da Polícia Federal, do Ministério Público e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF, em face das atividades denominadas Marketing Multinível, quando se evidencia a prática de pirâmide financeira (Lei 1.521/1951), sonegação fiscal e lavagem de capitais (Leis 4.729/1965, 9.613/1998 e 12.683/2012).

3. Ao justificar a solicitação, o Exmo. Deputado Carlos Brandão esclareceu que, 'sobre o tema, se evidencia a lacuna de competências tendentes ao exercício de fiscalização e controle no âmbito da União, em razão de ausência de legislação que confira parâmetros sobre a licitude da atividade'. E acrescentou que 'as matérias jornalísticas veiculadas pela grande imprensa nacional sugerem a ocorrência, na prática, de crimes contra o sistema financeiro nacional, bem como sonegação fiscal'.

4. Da documentação juntada ao pedido, verifica-se que foi constituída uma Frente Parlamentar sobre Marketing Multinível no Brasil, que debateu o assunto e discutiu um projeto de lei para regulamentar a atividade. Tal projeto seria discutido em reuniões da Frente e em uma subcomissão criada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Em agosto de 2013, foram promovidos debates com presidentes de algumas das empresas de Marketing Multinível para avaliar denúncias que estavam sendo investigadas pelo Ministério Público de vários estados, envolvendo mais de trinta dessas empresas. Elas estariam sendo acusadas de movimentar um esquema de pirâmide financeira, tipificado como crime pela Lei de Economia Popular (Lei 1.521/1951), com penas que vão de seis meses a dois anos de prisão.

5. De acordo com as informações apresentadas pelo solicitante, o volume de recursos particulares envolvidos seria elevadíssimo e não haveria recolhimento de impostos sobre os ganhos auferidos por alguns, donde surge o interesse público conjugado com o interesse primário da União Federal, 'desde que grande massa de brasileiros se associa às empresas que adotam esse modelo de negócio para obter renda extra, o que deve intensificar o papel de fiscalização atribuído aos Poderes da República', advindo daí, também, a conclusão de que a CFFC possuiria atribuições 'específicas para o caso em tela e deve acompanhar o processo de fiscalização promovido pelos órgãos competentes da União, em especial, pelo nítido interesse público que advém do fato, de forma a cumprir com seu papel norteador e realizar fiscalização e o controle externo da Administração Pública'.

6. Ao examinar o pedido, o Relator da proposta concluiu que ela se mostrava 'bastante pertinente'. Assim, entendeu que 'caberá apurar e fiscalizar os atos objeto da denúncia, ou seja, que dizem respeito a eventuais crimes e/ou prejuízos aos cofres públicos'. Ademais, conviria também

apurar 'os procedimentos e critérios que foram considerados para atuação dos órgãos de persecução criminal uma vez que, em princípio, não existe legislação que regulamente a atividade no Brasil'.

7. Quanto ao plano de execução e metodologia de avaliação, o Relator apresentou o seguinte:

'A fiscalização deverá ocorrer sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas de Marketing Multinível com atuação no Brasil, através dos relatórios produzidos pelas próprias empresas, declarações fiscais e agências de governo, mediante auditoria do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, conforme prevê o art. 74, IV, de nossa Carta Magna.

Também pedir-se-á informações sobre relatórios, levantamentos e inquéritos instaurados para apurar possíveis crimes praticados e as medidas adotadas pela Polícia Federal e ao Ministério Público Federal podendo assim, com base nos dados levantados por estes órgãos e enviados para esta comissão, ter os subsídios para elaboração do relatório final.

Para tanto, necessário é, ainda, a realização de audiências públicas com entidades privadas que praticam Marketing Multinível, bem como com os representantes das instituições públicas que de alguma forma atuaram reprimindo as atividades praticadas.'

8. Do até aqui exposto, verifica-se que se trata de solicitação de fiscalização sobre as atividades desenvolvidas por empresas privadas, relativa a recursos privados e sobre a atuação dos órgãos que teriam as competências legais/constitucionais originais para a investigação quanto aos fatos relatados. A solicitação não trouxe nem fez referência a qualquer situação que apresentasse indícios de sonegação fiscal (o que seria da competência da Receita Federal) ou de lavagem de dinheiro público (o que seria da competência do Coaf e da Encla); não foram apresentados quaisquer indícios de 'crimes e/ou prejuízos aos cofres públicos'.

9. De acordo com o art. 70 da Constituição Federal de 1988 – CF/88, 'a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.'

10. O art. 71 da Carta Magna acrescenta que 'o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União' e que ao TCU compete, entre outras:

'I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;'

11. Já o art. 74 da CF/88 estabelece que:

'Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.'

12. Conforme evidenciado, pelas disposições constitucionais aqui referidas, o objeto do controle externo, e mesmo do sistema de controle interno, é o controle sobre a gestão da coisa pública, o que inclui o controle dos gastos públicos, independentemente de esses gastos terem sido promovidos/geridos por pessoa pública ou privada. Em nenhum momento, há qualquer referência ao controle de recursos privados.

13. O mesmo ocorre com a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443, de 16/7/1992), até porque ela não poderia versar de forma diferente da prevista na Constituição Federal; nem além, nem aquém.

14. O art. 1º da Lei Orgânica trata das competências do TCU, 'nos termos da Constituição Federal', e praticamente transcreve o texto da Carta Magna, detalhando alguma forma do exercício dessas competências. Ele relaciona, entre outras:

'I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior;

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei;

IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno;

V - apreciar, para fins de registro, na forma estabelecida no Regimento Interno, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;'

15. Especial destaque merece o art. 5º, que dispõe sobre a abrangência da jurisdição do TCU, destacando-se, entre outras:

'I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei;

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;'

16. Nenhuma referência há quanto à possibilidade de incluir-se, na jurisdição abrangida pelo TCU, qualquer pessoa da iniciativa privada que, de alguma forma ou por algum motivo, gere exclusivamente recursos privados ou por eles responda.

17. Ademais, em que pese encontrar-se entre as fiscalizações a cargo do TCU a exercida por iniciativa do Congresso Nacional, o art. 38 da Lei Orgânica do TCU dispõe que compete, ainda, ao Tribunal:

'I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal;

II - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas;

III - emitir, no prazo de trinta dias contados do recebimento da solicitação, pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida a sua apreciação pela comissão mista permanente de Senadores e Deputados, nos termos dos §§ 1° e 2° do art. 72 da Constituição Federal.

IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1°, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade.'

18. Por não dispor em contrário, até porque não poderia, tendo em conta as disposições constitucionais, é evidente que essa competência somente pode ser exercida sobre aqueles que se encontram sob a jurisdição do TCU, o que os próprios incisos claramente indicam.

19. Ademais, conforme a própria solicitação deixa claro, a Polícia Federal, o Ministério Público e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF já estão investigando essas questões. Destaco que essas instituições detêm a competência legal para o exercício dessas atribuições e não se encontra, também, entre as competências do TCU, cogerir órgãos/entidades da Administração Pública Federal. Se a CFFC/CD entender devido o acompanhamento dessas fiscalizações e apurações, pode solicitar as informações e documentos que entender necessários às instituições referidas, as quais, a própria comissão destacou que são os 'órgãos competentes da União Federal' para tais fiscalizações.

20. Assim, tendo em conta que a proposta de fiscalização apresentada levaria o Tribunal a atuar fora da sua área de competência e sobre quem ele não tem jurisdição, não há como atendermos a essa Solicitação do Congresso Nacional, pois inadmissível.

21. Sendo inadmissível, não se falaria em Relator. Todavia, como há referência à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF, unidade jurisdicionada que integra a clientela desta Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional e a LUJ da relatoria do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, entendo que este deva ser identificado como Relator destes autos.

22. Diante do exposto, submeto estes autos à apreciação superior, para que sejam encaminhados ao Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, com proposta de que esta solicitação não seja conhecida, por não atender aos requisitos de admissibilidade."

É o relatório.

VOTO

Estes autos cuidam de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) – Proposta de Fiscalização e Controle 147/2013, originada de pedido de autoria do Deputado Carlos Brandão – cujo objetivo é obter auxílio deste Tribunal no acompanhamento nos trabalhos que estão sendo realizados pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), em relação às atividades denominadas "marketing multinível", e à possível prática de pirâmide financeira (considerada crime pela Lei 1.521/1951), sonegação fiscal e lavagem de capitais (Leis 4.729/1965, 9.613/1998 c/c 12.683/2012).

2. Embora seja legítima a solicitação, por comissões das casas do Congresso Nacional, para que o TCU as auxilie em suas atividades, estas devem estar inseridas nas competências atribuídas a esta Corte pela Constituição Federal e pela legislação pertinente.

3. Ocorre que, de acordo com as informações fornecidas pela CFFC/CD, não se trata de matéria abrangida pela jurisdição deste Tribunal. Dessa forma, considero adequado o encaminhamento proposto pela SecexFazenda no sentido de não conhecer da solicitação.

4. Além da argumentação da unidade técnica, que examinou boa parte da legislação referente às competências do TCU, acrescento que os próprios textos do art. 71 da Constituição Federal e do art. 38 da Lei 8.443/1992, que dispõem especificamente sobre as solicitações de fiscalização por órgãos do Congresso Nacional, apresentam limitação relativa ao escopo dessa atividade. **Verbis**:

a) Constituição Federal:

"*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

[...]

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II [administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal]*;*"

b) Lei 8.443/1992:

"*Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal:*

I - realizar por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal;"

5. Percebe-se, na legislação, que a essência da função institucional desta Casa é a defesa do erário federal mediante a avaliação da conduta de agentes responsáveis por recursos públicos, com a apuração de eventuais prejuízos e descumprimento de normas.

6. Por outro lado, o caso em questão refere-se, exclusivamente, a atividades de empresas privadas que praticam o dito "marketing multinível" (tais como Herbalife, Amway, TelexFree e BBom) e ao possível cometimento de crime contra a economia popular, de sonegação fiscal e de lavagem de dinheiro. Nenhuma das hipóteses apresentadas relacionam-se com as atribuições deste Tribunal.

7. Ressalto também que, de acordo com a própria CFFC/CD, os órgãos competentes já estão atuando para apurar o caso.

8. Enfim, a despeito de reconhecer a relevância do tema para o interesse público primário, não se discute assunto afeto às competências desta Corte de Contas, motivo pelo qual a solicitação não pode ser conhecida.

Assim sendo, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 97/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-032.485/2014-0
2. Grupo I, Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
4. Unidade: não há
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexFazenda
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – Proposta de Fiscalização e Controle 147/2013, originada de pedido de autoria do Deputado Carlos Brandão – cujo objetivo é obter auxílio deste Tribunal no acompanhamento nos trabalhos que estão sendo realizados pela Polícia Federal, pelo Ministério Público Federal e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), em relação às "*atividades denominadas Marketing Multinível, quando se evidencia a prática de pirâmide financeira (Lei 1.521/1951), sonegação fiscal e lavagem de capitais (Leis 4.729/1965, 9.613/1998 c/c 12.683/2012)*".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, no art. 17, § 1º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1 não conhecer da solicitação, por se tratar de questão não inserida nas competências constitucionais ou legais deste Tribunal de Contas;

9.2 encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia deste acórdão, assim como do voto e do relatório que o fundamentam;

9.3 arquivar o processo.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0097-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 015.452/2014-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Universidade Federal do Pará
Responsável: Carlos Edilson de Almeida Maneschy (066.166.902-53)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Universidade Federal do Pará (UFPA). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações

prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal do Pará (UFPA), no período de 24/6 a 22/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

2. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

3. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na UFPA com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

4. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-TO (peça 19):

"Antecedentes (Deliberação)

7. Em 2013, o TCU iniciou a análise da governança na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 (TC 022.577/2012-2).

8. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, cujo item 9.2.3 determinou à Sefip que realizasse fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade.

9. Em cumprimento às referidas determinações, a SecexEducação, no âmbito do TC 010.110/2014-3, apresentou proposta de FOC Governança de Pessoal em Universidades, a ser realizada com o apoio de outras unidades técnicas deste Tribunal, a fim de auditar amostra de unidades jurisdicionadas participantes do referido levantamento. A presente fiscalização é decorrente do Despacho de 26/5/2014 do Min. Valmir Campelo (TC 010.110/2014-3).

Visão Geral

10. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

11. Tendo em vista que 'governança de pessoas' ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

12. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem por objetivo:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

13. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está relacionada à forma como se executa o que foi definido.

14. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

15. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

16. Tal modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal:- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;

- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;

- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;

- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;

- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;

- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e

- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

17. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

18. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema ‘Alinhamento estratégico’. Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

19. Na publicação dos ‘10 Passos para a boa governança’, o TCU estabeleceu como 1º passo para a governança o entendimento de que os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, as organizações devem garantir que seus profissionais possuam as competências necessárias ao exercício do cargo.

20. Para dar esse primeiro passo da boa governança, qualquer organização deve:

- Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos;

- Capacitar os membros da Alta Administração;

- Avaliar o desempenho dos membros da Alta Administração;

- Garantir que os benefícios concedidos aos membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos sejam adequados; e

- Dar transparência aos benefícios.

Objetivos e Questões de Auditoria

21. O principal objetivo da presente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Universidade Federal do Pará no levantamento realizado em 2013 e que demonstrem os critérios utilizados para planejamento da força de trabalho.

22. Pertinente ao trabalho de validação, restou decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas (peça 9). Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos."

5. Foram utilizadas duas questões de auditoria. A primeira delas (Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?) foi desdobrada em cinco subquestões, uma para cada componente. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 19, p. 11-12) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

6. Houve ainda uma segunda questão de auditoria, atinente ao planejamento da força de trabalho, que buscou identificar quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho.

7. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

8. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

9. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

10. Transcrevo a seguir, em essência, as investigações realizadas e a descrição dos achados de auditoria (peça 19, p. 14-27):

"3.1. Liderança da alta administração

37. Quanto ao componente Liderança da alta administração, a governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

38. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

39. Segundo o Relatório Individual da Avaliação da UFPA, elaborado pela Sefip, o objetivo que norteou a elaboração das 21 (vinte e uma) questões relativas à Liderança da alta administração é o de avaliar sua capacidade em assumir a responsabilidade pela adoção de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoração da gestão de pessoas. Este trabalho aplicou 3 (três) dessas questões:

Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?

Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas?

Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado?

40. A questão 16 tem por objetivo verificar se a alta administração adota algum mecanismo para assegurar que as diretrizes relativas à gestão de pessoas estão sendo cumpridas. Preliminarmente, convém informar sobre o documento no qual constam tais diretrizes, o Plano de Desenvolvimento da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal - PROGEP, de 19/9/2013, apresentado como vinculado ao plano estratégico, o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2011-2015. Adiante, quando da análise do componente 'Alinhamento estratégico', serão abordados os principais elementos que compõem os planos, notadamente os atributos referentes aos objetivos traçados. As vinculações externas e internas foram sintetizadas no plano elaborado pela PROGEP.

'O Planejamento da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal - PROGEP em alinhamento ao Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e sintonizado com aspectos modernos da gestão de pessoas, como propõe o Decreto 5.707/2006, foi construído a partir de uma visão orgânica de seu funcionamento e de um exercício coletivo da equipe da PROGEP sobre o futuro próximo, ou seja, o período de 2013 a 2015. Esse plano utiliza a metodologia Balanced Scorecard – BSC, adotada pela UFPA ao construir seu Plano de Desenvolvimento Institucional para o período 2011-2015.'

41. Conforme respostas ao ofício encaminhado e às entrevistas, o monitoramento se perfaz dentro do processo de elaboração do Relatório de Gestão da PROGEP, bem como por meio das Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE), atualmente referentes ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2011-2015).

42. Verificou-se, a propósito, o que vem evidenciar o acompanhamento por parte da alta administração de ações relativas a área de gestão de pessoas, que consta da Ata da 1ª Reunião de Avaliação da Estratégia – RAE,

realizada em 07/11/2013, abordagem sobre três temas relativos à gestão de pessoas explanados pelo Pró-Reitor de Pessoal (PROGEP), quais sejam:

a) Problemas na gestão de informações – ausência de registros e mau dimensionamento de metas –, fatos que inviabilizariam a utilização efetiva dos indicadores como instrumento do monitoramento, e, com efeito, para a tomada de decisão;

b) Quanto à capacitação de gestores, instituiu-se o Curso de Gestão Universitária, porém direcionado à gestão administrativa, externando a necessidade de ampliação para a gestão acadêmica;

c) Sobre o programa de avaliação do estágio probatório começou para técnicos e docentes, esclarecendo que algumas dificuldades têm sido enfrentadas no processo por se tratar de uma nova cultura, em particular junto aos gestores de algumas unidades, mas os resultados já começaram a chegar.

43. Uma vez que por intermédio desta questão a equipe de auditoria limitava-se a evidenciar a existência de um monitoramento regular sobre o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas, não coube no escopo da auditoria avançar no sentido de avaliar a efetividade ou resultados desse monitoramento, objeto que merece específica ação fiscalizatória. Diante do exposto, compreende-se que a alta administração monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas.

44. Nas questões 17 e 19 objetivou-se com estas questões verificar se existe na entidade órgão colegiado (ex. comitê, conselho) formalmente responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas; em caso positivo, verificar se há mecanismo de monitoramento instituído para garantir que o órgão cumpra suas competências.

45. A entidade respondeu ao questionário da Sefip no sentido de que não há um órgão colegiado com atribuições específicas para auxiliar a alta administração sobre decisões relativas à gestão de pessoas, o que, de fato, foi constado pela equipe de auditoria, restando, então, que se apurasse no curso dos trabalhos a existência de um órgão colegiado com atribuições mais amplas, entre as quais as referentes à gestão de pessoas.

46. Segundo informações encaminhadas e relatadas nas entrevistas, considera-se que tais atribuições cabem precipuamente ao Conselho Superior de Administração - CONSAD, órgão de consultoria, supervisão e deliberação em matéria administrativa, patrimonial e financeira, a quem compete, entre outras, propor e verificar o cumprimento das diretrizes relativas ao desenvolvimento de pessoal e à administração do patrimônio, do material e do orçamento da Universidade; e em alguma medida ao Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão - CONSEPE, órgão de consultoria, supervisão e deliberação em matérias relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão, assim como ao estabelecimento das normas que regem o processo seletivo para ingresso na UFPA, a elaboração anual do calendário acadêmico, a aprovação de cursos de extensão, de pós-graduação, além de outras.

47. Cumpre informar que, segundo os artigos 26 e 34 do Regimento Geral da UFPA, o CONSEPE se reúne ordinariamente a cada dois meses, e o CONSAD mensalmente, conforme agendas definidas anualmente, e, extraordinariamente, quando necessário. Cumpre, enfim, destacar o papel especial desempenhado pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal – PROGEP, a qual tem por missão 'atuar como agente de transformação desenvolvendo políticas de gestão de pessoas que contribuam para o alcance dos objetivos institucionais', daí a PROGEP, por seu Pró-Reitor, ter assento em todos os Conselhos Superiores. Importa observar que nem todas as universidades possuem uma Pró-Reitoria responsável por essa especial função, fato que evidencia a atual relevância atribuída ao tema pela comunidade acadêmica.

48. Com efeito, no que respeita à questão 19, a entidade informou no questionário da Sefip não haver monitoramento sobre o regular funcionamento desse eventual corpo colegiado, o que aparentemente seria uma impropriedade, não fosse a ausência de órgão colegiado com tal especificidade. Entretanto, deve-se ponderar que o CONSEPE e o CONSAD são órgãos colegiados superiores, ou seja, também representam a alta administração, suportando cada qual uma partição das competências da alta administração, de forma que é razoável considerar a inaplicabilidade da questão, especialmente porque os próprios membros da alta administração acabam por ser responsáveis diretos pela gestão estratégica de pessoal, não havendo, pois, outro corpo colegiado sobre o qual deva recair tal monitoramento. Lembre-se que o Pró-Reitor da PROGEP é membro tanto do Conselho Universitário – CONSUN, o órgão máximo de consulta e deliberação, como do CONSEPE e CONSAD, o que denota, a princípio, um arranjo que também atende as necessidades visadas em monitoramentos do gênero.

3.2. Alinhamento estratégico

49. Para o componente Alinhamento estratégico, o Relatório Individual da Avaliação da UFPA estabeleceu como objetivo o de 'avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e das práticas de gestão de

pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais'. No Levantamento realizado pela Sefip em 2013 que resultou nesse relatório tal alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso: (1) planejamento organizacional, (2) planejamento da gestão de pessoas, (3) planejamento da força de trabalho e (4) Unidade de Gestão de Pessoas – UGP como parceira estratégica.

50. Nesta auditoria, enfoca-se o fator de sucesso 'planejamento da gestão de pessoas', relacionado à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais. Para tanto, aplicou-se 1 (uma) das 8 (oito) questões relacionadas a este fator – lembre-se, entretanto, que foram aplicados para este componente outras 13 (treze) questões, distribuídas pelos demais fatores de sucesso –, a saber:

Q 24 – Executa processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?

51. Esta questão objetiva verificar se existe processo de planejamento para a área de gestão de pessoas, e, caso exista, se foi publicado plano com objetivos, indicadores de desempenho e metas para a área, haja vista que as organizações devem estabelecer formalmente e tornar público documento, em geral na forma de um plano, contendo ao menos os seguintes elementos: '(i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório' (Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário).

52. Registrou-se, quando da análise do componente 'Liderança da alta administração', que o Planejamento da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal - PROGEP foi concebido em alinhamento com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, segundo diretrizes estabelecidas pelo Decreto 5.707/2006. O Relatório PROGEP – 2013 informa sobre os objetivos estratégicos presentes no PDI 2011-2015 que estão diretamente relacionados às ações da PROGEP: i) adequar o quadro de servidores às necessidades institucionais; ii) qualificar e capacitar o quadro de servidores; iii) valorizar servidores com foco em resultados. (...).

53. Constatado que objetivos, metas e indicadores de desempenho foram aprovados e publicados no contexto do PDI 2011-2015, restou verificar se este plano estratégico e, como efeito, os planos táticos, notadamente o da área de gestão de pessoas, foram estabelecidos por meio de algum processo metódico de planejamento.

54. Tal informação consta do próprio PDI 2011-2015, segundo o qual teria sido elaborado utilizando-se da metodologia Balanced Scorecard - BSC, que, conforme esclarecido, 'propicia o alinhamento da missão, da visão e dos objetivos estratégicos aos processos internos, ao orçamento, aos recursos humanos, à tecnologia da informação e aos resultados institucionais'. O PDI 2011-2015 fora, conforme se evidencia, construído de maneira coletiva, legitimado pela participação de suas lideranças, e operacionalizado por meio de questionários, encontros e coleta de sugestões de variados atores com os quais a entidade interage. De forma sintética, esclarecem:

'O resultado da construção do PDI consistiu na definição de vinte objetivos estratégicos, pautados em análise de cenários e tendências, que procura manter a interação entre as ações de ensino, pesquisa e extensão e alcançam as diversas dimensões e áreas de atuação da UFPA. Tais objetivos foram traduzidos em metas e indicadores de resultados, que serão objetos de acompanhamento sistemático e avaliação anual, exigindo um papel estratégico e visão sistêmica dos gestores da Universidade; desta feita tornando o PDI um importante instrumento na tomada de decisões estratégicas.'

55. No que tange ao planejamento no nível tático, verificou-se que, por meio do Mem. Circular 0015/2012 – PROLAN, de 4/5/2012, a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – PROLAN deu início ao processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento da Unidade – PDU, convidando dirigentes dos Institutos e respectivos Coordenadores de planejamento, gestão e avaliação – CPGA para participarem do evento 'Repasse metodológico para elaboração do PDU'. Após a conclusão dos eventos foi estabelecido, por intermédio do Mem. Circular 0024/2012 – PROLAN, de 14/11/2012, a data limite de 14/12/2012 para o encaminhamento do PDU de cada Unidade, entre os quais o da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal – PROGEP, no qual consta como uma das referências bibliográficas livro dos autores da metodologia aplicada: 'KAPLAN, Robert S. NORTON, David P. A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997'.

56. Diante do exposto, compreende-se que é executado processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

57. O Relatório Individual da Avaliação da UFPA estabeleceu para o componente Gestão da liderança e do conhecimento, o objetivo de avaliar a capacidade de a entidade 'garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturam o conhecimento organizacional e promovem a aprendizagem'. Considerou-se que a aderência da entidade no que tange a este componente deve ser analisado considerando a presença de quatro fatores de sucesso: (1) gestão da liderança e processo sucessório, (2) integridade e comprometimento, (3) aprendizagem contínua e (4) gestão do conhecimento.

58. Esta auditoria se centrou no fator de sucesso 'gestão da liderança e processo sucessório', a partir do que procurou verificar se a entidade identifica competências de liderança e estabelece objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes. Com esse propósito, a equipe aplicou 1(uma) das 8 (oito) questões referentes a este fator de sucesso – lembre-se que para este componente foram aplicadas outras 21 (vinte e uma) questões, distribuídas entre os demais fatores de sucesso.

59. Assim, com o objetivo de verificar se a organização promove o desenvolvimento gerencial com vistas a garantir a continuidade e a qualidade da liderança em todos os níveis de gestão, e considerando que uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é 'promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento' (Decreto 5.707/2006, art. 3º, III), selecionou-se para aplicação neste trabalho a questão Q 40, qual seja:

Q 40 – Oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?

3.3.1. Achado 1: não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes ou de seus sucessores

60. A UFPA não possui programa contínuo para desenvolvimento de líderes nem dos potenciais sucessores.

Critérios

a) Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º.

b) Avaliar e supervisionar as práticas e os processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47.

c) Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

61. As ações de capacitação da UFPA estão previstas no Plano de Capacitação das unidades, o qual tem por objetivo nortear as ações de educação continuada para o público interno da organização. O plano consiste na compilação dos cursos sugeridos pelas diversas unidades da instituição. Esta compilação é realizada pela Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento (CAPACIT), mas sem nenhuma previsão de cursos gerenciais para a alta administração.

62. Apesar de no Plano de Desenvolvimento da PROGEP constar listado o Projeto de Desenvolvimento de Servidores a ser desenvolvido pela CAPACIT, com objetivo de promover ações de capacitação e desenvolvimento aos servidores da UFPA para aquisição de novas competências no âmbito individual, gerencial e organizacional, alinhadas aos objetivos estratégicos da Instituição, não foi possível identificar ações educativas com enfoque na gestão para formação e desenvolvimento de líderes (peça 12).

63. A entidade havia respondido que pretende adotar a prática, e informa neste trabalho que a PROGEP, com base no Decreto 5.825/2006, que estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, elabora o 'Plano Anual de Capacitação, considerando as seguintes linhas de desenvolvimento: Iniciação ao serviço público, formação geral, educação formal, gestão, inter-relação entre ambientes, e específica, as quais são condensadas em áreas de competências: Organizacionais, Específicas e Comportamentais. As quais estão alinhadas aos objetivos estratégicos institucionais nos três níveis de gestão'.

64. No que respeita à quantidade de gestores que participam de ações de treinamento/desenvolvimento da liderança em 2013 e 2014, informou que em 2013 a UFPA possuía 436 gestores distribuídos entre as unidades acadêmicas e administrativas, ano em que foi realizado o Programa Gestão Universitária das IFES, com a participação de 250 servidores em cargo de gestão, bem assim que as ações da capacitação para 2014 estão previstas para ocorrerem no segundo semestre.

65. Não obstante a entidade estabeleça e realize Plano Anual de Capacitação, tal plano não se insere estritamente em um programa de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança, pois trata apenas da oferta dos tradicionais conteúdos de interesse geral, de forma que há a necessidade de efetivamente criá-lo e implementá-lo. Percebe-se que os cursos são realizados por demanda do superior hierárquico do servidor, ouvindo este, independentemente se ocupa ou não posição de liderança ou gerencial; ademais não são adotadas ações para a identificação e o desenvolvimento de novos líderes, providência importante sobretudo em cenários de elevada rotatividade.

Possíveis causas

a) Gestão por competência não foi implantada.

b) Restrição orçamentária.

c) Alta rotatividade inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas.

d) Falta de pessoal na CGDP.

e) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências institucionais de qualificação técnica.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Existência de gestores com deficiências nas competências necessárias para o bom desempenho da função.

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores.

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

66. Para implementar um programa de desenvolvimento gerencial, primeiro é preciso definir as competências desejadas e as necessidades de capacitação dos gestores. Percebe-se que, como não há uma definição de competências gerenciais requeridas para o sucesso do órgão, não é possível direcionar o investimento em ações sistematizadas de desenvolvimento.

67. Um programa de desenvolvimento gerencial passa inicialmente pela definição das competências desejadas e as necessidades de capacitação dos gestores; uma vez que não há tal definição, inviabiliza-se uma aplicação de recursos mais eficaz em ações correlacionadas. Ademais, a identificação e o desenvolvimento de novos líderes são meios de valorizar o servidor e, com efeito, contribuir para a sua permanência na entidade; daí, também, a necessidade de desenvolver e manter um banco de talentos, por meio do qual potenciais servidores possam ser identificados para assumir os cargos gerenciais. O banco de talentos, conforme orientações da Sefip, possuiria as seguintes características:

'O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

Caso essa proposta seja aceita pela entidade, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.'

68. A rotatividade dos gestores da UFPA ocorre com a posse do reitor eleito. Diante de tais especificidades há pouco investimento na formação, desenvolvimento e identificação de líderes. A identificação e o desenvolvimento de novos líderes seriam meios de valorização do servidor, podendo contribuir para a sua continuidade no órgão. Nesse sentido, propõe-se que órgão desenvolva um banco de talentos com potenciais servidores para assunção a cargos gerenciais, quando a rotatividade for inevitável.

69. O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa

ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

70. É importante anotar que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.

Propostas de encaminhamento

71. Recomendar À UFPA que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

b) avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

72. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

73. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso ‘Avaliação de desempenho’, que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

74. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho, que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

75. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

76. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: a organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 2: as ações de capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores não são efetivamente complementares entre si

77. A proposta de capacitação na UFPA não está baseada em diagnóstico institucional para identificação e estabelecimento de necessidades. A avaliação de desempenho não identifica as necessidades de capacitação dos servidores e dos gestores, apenas serve de meio formal para a elaboração de um Plano de Capacitação de acordo com o que cada unidade solicita.

Critérios

a) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si - Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII.

b) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho - IFAC, 2013.

c) Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual - Decreto 5.707/2006, art. 1º, III.

Análise das evidências

78. Conforme apurado em entrevistas, há ligação tênue entre a avaliação de desempenho e a capacitação na instituição. No CAPACIT, cada unidade organizacional informa a necessidade de cursos, sem correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado. Dessa forma, a área de gestão de pessoas depende da proatividade do gestor, que deverá identificar os cursos que tenham ligação direta com o desempenho do seu subordinado.

Possíveis causas

a) Ausência do mapeamento de competências.

b) Ausência de implementação da gestão por competência na UFPA.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização.

b) Gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades.

Conclusão

79. É necessário que a UFPA adote providências para cumprir a diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII, que preconiza considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si.

80. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las.

Propostas de encaminhamento

81. Recomendar à UFPA que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

3.5. Gestão de Talentos

82. A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

83. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

84. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

85. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

86. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso ‘Recrutamento, seleção e integração’, que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

87. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: o processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 3: Não há processo de seleção de gestores orientado por competências em vigor

88. Preliminarmente, é importante anotar que quando da resposta ao questionário no âmbito do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas em 2013, a UFPA respondeu que pretendia adotar a prática. No entanto, constatou-se que até a presente data nenhuma ação administrativa foi tomada para iniciar o processo.

89. Por meio do Ofício 702/ 2014 – PROGEP/ UFPA (peça 10), o Pró-reitor de Pessoal da UFPA informou que a instituição não expede comunicações ou editais de abertura de vagas para seleção de gestores, guiando-se pelo que rege o Estatuto da UFPA, artigos 25, §1º; 36; 42, §1º; 49 e 50 quanto à seleção para ocupação de vagas ou funções gerenciais.

90. Tais normas apenas disciplinam quais detentores de cargos podem ser convidados ou candidatos aos diversos órgãos acadêmicos. Exceto para aqueles cargos cuja ocupação dá-se por meio de eleição ao corpo acadêmico, os demais são escolhidos com base em critérios discricionários, conforme conveniência do reitor da universidade.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15.

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013.

d) Prevê estabelecimento de processo de seleção interna que definirá os parâmetros para ocupação dos cargos em comissão e das funções gratificadas, de forma a priorizar méritos profissionais dos servidores - Decreto 7.127/2010, art. 46, parágrafo único.

e) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, caput.

f) Regimento Interno UFPA.

Análise das evidências

91. A escolha dos gestores ocorre de maneira discricionária, sem processo que assegure a transparência dos critérios utilizados e que considere a qualificação e competência gerencial dos candidatos para os cargos e funções pleiteados.

92. Todavia, a escolha encontra-se aderente às normas estatuídas atualmente pelo Regimento Interno da Universidade, uma vez que determinados cargos só podem ser preenchidos por docentes, ou por escolha dos membros do órgão ou por escolha discricionária do Reitor que deve escolher dentre os detentores do cargo. Os normativos exigem cargos de docentes para ocupar a maioria dos cargos gerenciais.

93. A mudança de paradigma seria importante para definição de escolhas baseadas em competências e desenvolvimento de gestores nos aspectos gerenciais, criando uma cultura de aprimoramento na qual os papéis e responsabilidades pela implementação da estratégia estaria bem definido.

Possíveis causas

a) Ausência de mapeamento de competências gerenciais.

b) Ausência de cultura de escolha de líderes com base no mapeamento de competências gerenciais.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo.

b) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento profissional no órgão.

c) Deficiência na profissionalização dos gestores.

d) Ausência de banco de talentos.

Conclusão

94. A UFPA não desenvolveu modelo de escolha dos gestores com base em competências gerenciais. As seleções para cargos gerenciais são baseadas em critérios discricionários, de acordo com a vontade e a conveniência do reitor.

95. Com efeito, provavelmente, as escolhas discricionárias podem resultar em escolhas inadequadas às necessidades organizacionais. No entanto, os normativos engessam na maioria das vezes a escolha do reitor para cargos gerenciais, uma vez que a maioria dos escolhidos devem ser detentores de cargo de docente. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

96. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiam a concorrência.

97. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

98. É necessário anotar que a UFPA ofertou o Curso de Gestão Universitária voltado à gestão administrativa dos gestores, mas ainda sem impacto positivo quanto aos efeitos causados aos resultados institucionais devido ao pequeno lapso temporal entre a realização do curso e a repercussão na gestão dos participantes.

Propostas de encaminhamento

99. Recomendar à UFPA que adote sistemática de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

3.6. Planejamento da Força de Trabalho

100. Fator de sucesso do sistema 'Alinhamento estratégico', o planejamento da força de trabalho (PFT) consiste no conjunto de processos executados sistematicamente pela organização para avaliar as necessidades atuais e futuras da força de trabalho, em termos quantitativos e qualitativos, e definir as estratégias para atendê-las. Trata-se, portanto, da forma como a organização define, avalia e controla a sua força de trabalho, com vistas a assegurar a consecução da estratégia organizacional.

101. De forma simplificada, podemos dizer que o objetivo do PFT é assegurar que as pessoas certas com as competências certas estejam nos lugares certos e nos momentos certos. Ele permite que a organização identifique lacunas ou excessos na força de trabalho e desenvolva estratégias de gestão de pessoas (p. ex., realocação, contratação, desenvolvimento, terceirização) para solucionar os problemas identificados, contribuindo para o alcance das metas organizacionais.

102. É fundamental que as decisões referentes à força de trabalho sejam orientadas por informações precisas, relevantes e contínuas, evitando situações de risco que podem comprometer o desempenho organizacional, tais como falta de pessoal qualificado em áreas críticas e excesso de pessoal em outras áreas. Essa necessidade está corroborada no Referencial Básico de Governança publicado pelo TCU (p. 35), que enfatiza a importância da tomada de decisão embasada em informações de qualidade.

103. De acordo com o modelo publicado pelo United States Office of Personnel Management (OPM), o planejamento da força de trabalho deve ser composto por cinco fases. Primeiramente, define-se o direcionamento estratégico, alinhando o PFT com o planejamento estratégico da organização. Na segunda fase: identifica-se a força de trabalho existente e como ela irá evoluir ao longo do tempo (por exemplo, por meio de projeções de aposentadoria); define-se a quantidade, a localização e o tipo de trabalhadores necessários para o cumprimento da estratégia organizacional; e, ao confrontar essas informações, identificam-se as lacunas ou excessos existentes na força de trabalho atual e futura (projetada). A terceira fase envolve a elaboração de plano de ação para suprimir essas lacunas, com a especificação de ações como recrutamento, treinamento, reestruturação, realocação, planejamento sucessório e melhorias tecnológicas. A implementação do plano de ação é a próxima fase. Por fim, faz-se o monitoramento e a avaliação desse plano, para fins de melhoria contínua e ajustes, quando identificados desvios ou quando forem identificadas novas necessidades da força de trabalho.

104. Um PFT efetivo permite, por exemplo: alinhar os requisitos da força de trabalho ao plano estratégico, desenvolver uma visão abrangente sobre as lacunas entre as competências da força de trabalho atual e as competências necessárias no futuro, e tomar decisões sobre a melhor forma de estruturar a organização.

105. É importante frisar que, no Levantamento de Governança e Gestão de pessoas – Ciclo 2013, identificou-se que, de modo geral, as decisões relacionadas à PFT das organizações participantes ainda não são suficientemente embasadas em critérios técnicos. Diante desse cenário, por meio da seguinte questão de auditoria, a equipe buscou identificar os critérios utilizados pela UFPA para definir a força de trabalho necessária e alocá-la nas suas diversas unidades: quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho?

3.6.1. Achado 4: as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos

106. Na UFPA, a definição do quadro de pessoal necessário ou autorizado não foi identificada em documento algum, impossibilitando o controle comparativo entre a força de trabalho existente e a requerida. Como não há informações sobre lacunas ou excessos na força de trabalho, a capacidade do órgão de definir estratégias de gestão de pessoas – tais como realização de concursos públicos e realocação de pessoal – encontra-se significativamente comprometida. Outra situação que merece destaque diz respeito à falta de monitoramento periódico de informações relevantes sobre a força de trabalho (p. ex., projeções de vacância), o que certamente está comprometendo a qualidade de diversas decisões na área de pessoal do órgão.

Critérios

a) Sistematicamente define o tamanho da força de trabalho necessária para alcançar os objetivos organizacionais - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

b) As decisões relacionadas a reorganização, reestruturação e alocação baseiam-se em estudos e análises atuais da força de trabalho - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

c) Documenta e avalia funções-chave de todas as áreas de negócio da organização - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

d) Analisa estatísticas, dados e tendências da força de trabalho no processo decisório de alocação de mão de obra - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

e) Tomar decisões embasadas em informações de qualidade - Diretrizes para a boa governança - Referencial Básico de Governança – TCU.

f) Normas gerais relativas a concursos públicos - Decreto 6.944/2009, arts.1º-4º.

Possíveis causas

a) Falta de capacitação da área técnica em planejamento da força de trabalho.

b) Ausência de ferramentas para acompanhamento da força de trabalho (mapeamento de competências e mapeamento de processos).

c) Ingerências políticas.

d) Implementação parcial da gestão por competências.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Falta ou excesso de mão-de-obra em determinadas áreas.

b) Entrada e movimentação de pessoal sem qualificação técnica necessária.

c) Desconhecimento do perfil da força de trabalho.

d) Prejuízo à definição e ao cumprimento de estratégias organizacionais, visto que a força de trabalho pode não estar adequada às necessidades organizacionais futuras.

e) Redução das atividades de treinamento e desenvolvimento em razão da necessidade de os servidores permanecerem em seus postos de trabalho.

f) Escassez de pessoal com o perfil almejado pela organização.

Conclusão

107. Pode-se concluir que a UFPA não possui monitoramento de sua força de trabalho, de forma a manter controle efetivo da mão-de-obra existente e prever necessidades futuras de pessoal. Com isso, decisões sobre vagas solicitadas para concursos públicos e distribuição de pessoal em diversas unidades da UFPA são embasadas em decisões reativas às vacâncias ocorridas ou à expansão de serviços acadêmicos. Portanto, não se consideram as necessidades futuras da instituição, atuando, como afirmado, de forma reativa ao realizar concurso com base em cargos vagos.

108. A ausência de controle da movimentação interna de pessoal não permite identificar problemas de gerenciamento ou de adequação funcional do servidor, dificultando a promoção de ações de melhoria por parte da área de RH.

109. Outra deficiência preocupante é a falta de definição do quantitativo necessário de pessoas nas unidades que compõem a área administrativa da UFPA, a fim de que suas atribuições sejam adequadamente cumpridas. Tal situação impossibilita o monitoramento da quantidade atual de pessoas em relação à quantidade prevista, sendo que essa informação é fundamental para a tomada de diversas decisões referentes a planejamento da força de trabalho.

110. Também conclui-se pela inexistência de gestão por competências que permita a identificação de lacunas de competências, por meio da comparação entre os perfis profissionais que compõem a organização e os requeridos para a consecução da estratégia organizacional. Além de facilitar o planejamento da força de trabalho, a conclusão da implantação da gestão por competências permitirá a integração das funções de RH, minimizando as deficiências encontradas.

111. Ante o exposto, pode-se afirmar que as decisões da UFPA sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos. Exemplos de critérios técnicos que poderiam ser utilizados para subsidiar essas decisões são: lacunas de competências, mapeamento de processos de trabalho, produtividade média, projeção de vacâncias, compatibilidade entre o perfil profissional do novo colaborador e as atribuições do cargo/unidade, etc.

Propostas de encaminhamento

112. Recomendar à UFPA que:

a) adote medidas para assegurar a realização periódica de levantamentos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

b) fundamente, preferencialmente, em critérios técnicos as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos referidos levantamentos, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

c) defina e monitore as informações sobre a força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, para que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisão;

d) faça a implantação da gestão por competências no órgão, de forma a permitir melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas."

11. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores. Entretanto, transcorrido o prazo processual adotado no instrumento de comunicação, os gestores não remeteram seus comentários.

12. Verifica-se que as questões de auditoria que nortearam este trabalho buscaram avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como em relação ao dimensionamento e à alocação da força de trabalho. A conclusão foi a de que existem deficiências em relação às duas questões, conforme detalhado pela unidade técnica (peça 19, p. 30-31):

"118. Duas questões de auditoria nortearam este trabalho. A primeira questão era: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Constatou-se que a UFPA apresenta deficiências em componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria:

- gestão da liderança e do conhecimento: não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores (achado 1);

- cultura orientada a resultados: as ações de capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si (achado 2);

- gestão de talentos: não há processo de seleção de gestores orientado por competências em vigor (achado 3).

(...)

120. A segunda questão de auditoria foi: quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho?

121. Identificou-se que não há definição do quadro ideal de pessoas no caso das diversas áreas.

122. O planejamento de concursos públicos dá-se conforme a disponibilidade de código de vaga pelo Ministério do Planejamento, mediante ampliação de serviços universitários ou vacância de cargos.

123. Para a alocação inicial da força de trabalho, foram identificados os seguintes critérios: definição de instâncias superiores e interesse do gestor detentor da vaga.

124. Já no caso da movimentação interna, as decisões se baseiam atualmente nos critérios a seguir: definição de instâncias superiores; tempo de serviço; interesse do colaborador.

125. Com base nessas e em outras informações, a equipe de auditoria concluiu que as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos (achado 4). É importante destacar que o órgão carece de projeções de necessidades futuras da força de trabalho, o que prejudica a qualidade das decisões relacionadas à gestão de pessoas.

126. No entanto, não se pode afirmar que as deficiências apresentadas neste relatório estão comprometendo a capacidade da UFPA de gerar melhores resultados e benefícios para a sociedade ou de se expor a riscos relevantes.

127. Isso porque no contexto em que inserida, a instituição tem adotado medidas administrativas aptas a desenvolver a governança de pessoal, como o Plano de Desenvolvimento da Unidade de Pessoal contendo várias ações de médio e longo prazo."

13. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. A auditoria não identificou inconsistência em nenhum dos oito itens selecionados para validação, conforme descrito abaixo (peça 19, p. 28 e 30):

Item do questionário (prática)	**Resposta no Levantamento**	**Situação encontrada na presente auditoria**

Q16 – A alta administração da organização monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?	**Sim.**	**Sim**. Por meio do Relatório de Gestão da PROGEP 2013 e da Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), referente ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPA, período de 2011 a 2015, que ocorreu em dois momentos: 07/11/2013 e 26/5/2014.
Q17– A alta administração da organização: designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas?	**Sim**.	**Sim**. Não há um órgão colegiado com atribuições específicas para auxiliar a alta administração sobre decisões relativas à GP. No entanto cabe ao Conselho Universitário – CONSUN (órgão máximo de consulta e deliberação), estabelecer a política geral da UFPA em matéria de administração e gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de recursos humanos. Ao Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE (órgão de consultoria, supervisão e deliberação em matérias relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão), o estabelecimento das normas que regem o processo seletivo para ingresso na UFPA, a elaboração anual do calendário acadêmico, a aprovação de cursos de extensão, de pós-graduação, além de outras. E também ao Conselho Superior de Administração – CONSAD (órgão de consultoria, supervisão e deliberação em matéria administrativa, patrimonial e financeira), a quem compete, entre outras, propor e verificar o cumprimento das diretrizes relativas ao desenvolvimento de pessoal e à administração do patrimônio, do material e do orçamento da Universidade.
Q19 – A alta administração monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado?	**Não**.	**Não**. Talvez por causa desse duplo papel (alta administração/monitoramento) do CONSEPE e do CONSAD, haja alguma dificuldade em estabelecer regularmente o monitoramento do funcionamento desses corpos colegiados.
Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?	**Adota integralmente a prática.**	**Adota integralmente a prática**. O Planejamento da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal - PROGEP encontra-se em alinhamento ao Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e sintonizado com aspectos modernos da gestão de pessoas, como propõe o Decreto 5.707/2006. A metodologia utilizada foi a Balanced Scorecard – BSC. O Relatório PROGEP – 2013 identifica os objetivos estratégicos diretamente relacionados às ações da PROGEP. Dos vinte objetivos estratégicos presentes no Plano de Desenvolvimento Institucional, relativo ao período de 2011 a 2015, três estão diretamente relacionados às ações estratégicas da PROGEP, quais sejam, adequar o quadro de servidores às necessidades institucionais; qualificar e capacitar o quadro de servidores; valorizar servidores com foco em resultados.
Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?	**Pretende adotar a prática**.	**Pretende adotar a prática**. A Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal, com base no que institui o Decreto 5.825/2006, tem elaborado o Plano Anual de Capacitação para a carreira de técnico-administrativo, considerando as seguintes linhas de desenvolvimento: iniciação ao serviço público, formação geral, educação formal, gestão, inter-relação entre ambientes, e específica, as quais são condensadas em áreas de competências: Organizacionais, Específicas e Comportamentais, as quais estão alinhadas aos objetivos estratégicos institucionais nos três níveis de gestão. Em relação a capacitação de gestores foi instituído o Curso de Gestão Universitária, mas ainda vinculado à gestão administrativa.

Q45 – A organização identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes?	**Adota parcialmente a prática.**	**Adota parcialmente a prática.** A Resolução 1.327, de 17/11/2011/Conselho Superior de Administração/UFPA, regulamenta o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação e dos Docentes ocupantes de Cargos de Direção (CD) e Função Gratificada (FG) e dos Servidores em Estágio Probatório da Universidade Federal do Pará. A Portaria 554 de 20/6/2013/Ministério da Educação, estabelece as diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção dos servidores pertencentes ao Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, de que trata o Capítulo III da Lei no 12.772, de 28/12/2013. Contudo, não se observou processo continuado de desenvolvimento do servidor que contemple verificação do impacto das capacitações nas avaliações subsequentes.
Q56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização?	**Pretende adotar a prática.**	**Pretende adotar a prática**. Com a implantação do modelo de gestão por competências tais aspectos serão melhor mensurados. Também não há plano de ação especificamente para implementação das avaliações, razão pela qual se entende que a resposta mais adequada é 'pretende adotar a prática'.
Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores?	**Pretende adotar a prática.**	**Pretende adotar a prática**. A UFPA guia-se pelo que rege o seu Estatuto (artigos: 25 (§ 1º); 36; 42(§ 1º); 49 e 50) quanto à seleção para ocupação de vagas ou funções gerenciais. A escolha dos gestores é discricionária do reitor (eleito pela comunidade acadêmica), cuja escolha dos membros encontra-se atrelado ao plano de ações defendido durante as campanhas eleitorais do reitor, que escolhe gestores aderentes ao plano de gestão do grupo eleito.

14. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 19, p. 31):

"129. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a UFPA que:

129.1. realize o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas (parágrafo 71, 'a');

129.2. avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (parágrafo 71, 'b');

129.3. assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão (parágrafo 81);

129.4. adote sistemática de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (parágrafo 99);

129.5. adote medidas para assegurar a realização periódica de levantamentos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição (parágrafo 112, 'a');

129.6. fundamente, preferencialmente, em critérios técnicos as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos referidos levantamentos, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização (parágrafo 112, 'b');

129.7. defina e monitore as informações sobre a força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, para que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisão (parágrafo 112, 'c'); e

129.8. faça a implantação da gestão por competências no órgão, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas (parágrafo 112, 'd')."

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal do Pará (UFPA), no período de 24/6 a 22/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

15. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

16. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na UFPA. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

17. Este trabalho foi norteado pelas seguintes questões de auditoria:

a) qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos;

b) quais **critérios** são utilizados pela organização para **dimensionamento e alocação da força de trabalho**?

18. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

19. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

20. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

21. Com relação à validação das informações prestadas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco

componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

22. Foram identificados quatro achados. Três deles, relacionados à primeira questão de auditoria, envolvem os seguintes componentes do modelo de avaliação: **gestão da liderança e do conhecimento**, **cultura orientada a resultados** e **gestão de talentos**. O outro achado diz respeito à segunda questão de auditoria e envolve o **planejamento da força de trabalho**.

23. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

24. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

25. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

26. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

27. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação. Todavia, é necessário que haja ações especificamente voltadas aos gestores, iniciando-se pela definição das competências desejadas e das necessidades de capacitação. Ao mesmo passo, é desejável que haja processos de identificação e desenvolvimento de novos líderes — que também funcionam como meios de valorizar os servidores e garantir a continuidade da gestão.

28. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à UFPA que realize mapeamento das competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

29. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

30. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

31. Após entrevistar gestores (Reitor, Pró-Reitor de Administração, Pró-Reitora de Planejamento e Gestão e Diretora de Desenvolvimento de Recursos Humanos), a auditoria concluiu que **os**

processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si.

32. Relata a equipe que não há forte associação entre avaliação de desempenho e capacitação, cabendo a cada unidade sugerir cursos sem a necessária correlação com as necessidades individuais/organizacionais ou com o desempenho. Assim, não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

33. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade.

34. O último componente incluído na primeira questão de auditoria foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

35. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita de maneira discricionária, sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional.

36. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à UFPA que adote sistemática de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

37. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

38. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

39. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

40. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de todos os cargos e funções de natureza gerencial decorra de processo seletivo que valorize a ampla concorrência. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

41. No meu entender, é desejável que a UFPA realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior

transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

42. Nesse sentido, adoto encaminhamento ligeiramente diverso, mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

43. Dentro da segunda questão de auditoria, foi avaliado o **planejamento da força de trabalho**, fator que diz respeito ao modo como a organização define, avalia e controla a sua força de trabalho, identificando áreas de lacunas ou excessos, com vistas a assegurar a consecução da estratégia organizacional. A equipe buscou identificar quais são os critérios utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho.

44. No entender da equipe, **as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos**.

45. As oportunidades de melhorias identificadas pela auditoria no contexto desse fator de avaliação dizem respeito a várias deficiências, a saber: inexistem estudos que definam quadro de pessoal necessário ou autorizado, o que impossibilita a comparação entre força de trabalho existente e requerida; inexistem informações sobre lacunas ou excessos na força de trabalho, o que compromete a capacidade do órgão de definir estratégias de gestão de pessoas (tais como a realização de concursos públicos e a realocação de pessoal); inexiste monitoramento periódico de informações relevantes sobre a força de trabalho (a exemplo de projeções de vacância); e ainda não foi integralmente implementada a gestão por competências ou realizado o mapeamento de processos de trabalho, ações que poderiam fornecer critérios técnicos para definição de quantitativos e perfil da força de trabalho.

46. A partir desse quadro, nota-se a necessidade de que a UFPA aprimore a sua governança sobre os processos de alocação e movimentação da força de trabalho, o que exige estudos sistemáticos sobre perfis existentes e desejados e sobre quantitativos de mão de obra disponível e projetado. A equipe resume alguns critérios técnicos que poderiam subsidiar tais ações: lacunas de competências, mapeamento de processos de trabalho, levantamento de produtividade média, projeção de vacâncias, compatibilidade entre o perfil profissional do novo colaborador e as atribuições do cargo/unidade, etc.

47. Estou de acordo com a proposta sugerida pela unidade técnica consubstanciada em recomendações para que a universidade fundamente, preferencialmente em critérios técnicos (como os já mencionados), as decisões relativas à gestão da força de trabalho, realizando levantamentos e monitoramentos periódicos para bem desempenhar essa atividade.

48. Também anuo à proposta de recomendar que a entidade implante a gestão por competências de forma a permitir melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas.

IV

49. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

50. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

51. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é

assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

52. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

53. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na UFPA, se consideradas isoladamente. Existe acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a UFPA utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas. Percebo ainda que já há iniciativas relacionadas à implantação da gestão por competências na entidade.

54. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos resultados organizacionais.

55. Em adição, verificou-se a necessidade de que seja aprimorada a governança da entidade sobre o planejamento e a gestão da força de trabalho, de modo que essas atividades sejam pautadas por critérios que envolvam a situação presente e o futuro da organização.

56. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Universidade Federal do Pará. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da UFPA.

57. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, não foram identificadas inconsistências em nenhum dos oito itens selecionados para validação. De qualquer forma, cabe encaminhar cópia desta deliberação à Sefip para que esse resultado seja considerado na avaliação global dos questionários.

58. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 98/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.452/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Carlos Edilson de Almeida Maneschy (066.166.902-53).
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Pará.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (SECEX-TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal do Pará (UFPA) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a

governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal do Pará, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.2. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.3. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.4. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.5. adoção de medidas que assegurem que sejam:

9.1.5.1. realizados levantamentos periódicos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

9.1.5.2. fundamentadas, preferencialmente em critérios técnicos, as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos levantamentos referidos no subitem acima, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

9.1.5.3. definidas e monitoradas, periodicamente, as informações sobre a força de trabalho, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, possibilitando sua utilização como insumos para planejamento e tomada de decisão;

9.1.6. implantação da gestão por competências na universidade, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas;

9.2. determinar à UFPA, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Pará e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0098-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 015.453/2014-6
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Tocantins
Responsável: Marcio Antonio da Silveira (283.283.451-53)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), no período de 25/8 a 16/9//2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

59. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

60. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na UFT com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

61. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-TO (peça 11):

"Antecedentes (Deliberação)

1. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 (TC 022.577/2012-2).

2. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, cujo item 9.2.3 determinou à Sefip que realizasse fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade. Foi também determinado à Sefip que apresentasse propostas de fiscalização nas áreas consideradas mais críticas da governança de pessoas.

3. Em cumprimento às referidas determinações, a SecexEducação, no âmbito do TC 010.110/2014-3, apresentou proposta de FOC Governança de Pessoal em Universidades, a ser realizada com o apoio de outras unidades técnicas deste Tribunal, a fim de auditar amostra de unidades jurisdicionadas participantes do referido levantamento. A presente fiscalização é decorrente do Despacho de 26/5/2014 do Min. Valmir Campelo (TC 010.110/2014-3).

Visão Geral

4. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a

assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

5. Tendo em vista que 'governança de pessoas' ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

6. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem como objetivos:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

7. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

8. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

9. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

10. Esse modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;
- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;
- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;
- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e
- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

11. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os

pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

12. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema "Alinhamento estratégico". Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

13. Na publicação dos "10 Passos para a boa governança", o TCU estabeleceu como 1º passo para a governança o entendimento de que os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, as organizações devem garantir que seus profissionais possuam as competências necessárias ao exercício do cargo.

14. Para dar esse primeiro passo da boa governança, qualquer organização deve:

- Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos;
- Capacitar os membros da Alta Administração;
- Avaliar o desempenho dos membros da Alta Administração;
- Garantir que os benefícios concedidos aos membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos sejam adequados; e
- Dar transparência aos benefícios.

Objetivos e Questões de Auditoria

15. O principal objetivo da presente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT) no levantamento e que demonstrem os critérios utilizados para planejamento da força de trabalho. A partir do conhecimento da realidade do órgão, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

16. Pertinente ao trabalho de validação, restou decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas (peça 9). Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos."

62. Foram utilizadas duas questões de auditoria. A primeira delas (Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?) foi desdobrada em cinco subquestões, uma para cada componente. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 11, p. 11-12) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados:	A organização:

	A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

63. Houve ainda uma segunda questão de auditoria, atinente ao planejamento da força de trabalho, que buscou identificar quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho.

64. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

65. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

66. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

67. Transcrevo a seguir, em essência, as investigações realizadas e a descrição dos achados de auditoria (peça 11, p. 14-30):

"**3.1. Liderança da alta administração**

31. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes:

- Estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão;
- Definir objetivos, indicadores e metas organizacionais;
- Estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis;
- Estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades;
- Designar gestores para executar processos de trabalho;
- Alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e
- Estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34)

32. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

33. Segundo o Relatório Individual da Avaliação da UFT, elaborado pela Sefip, o objetivo que norteou a elaboração das 21 (vinte e uma) questões relativas à Liderança da alta administração é o de avaliar sua capacidade em assumir a responsabilidade pela adoção de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoração da gestão de pessoas. Este trabalho aplicou 3 (três) dessas questões:

Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?

Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas?

Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado?

A questão 16 tem por objetivo verificar se a alta administração adota algum mecanismo para assegurar que as diretrizes relativas à gestão de pessoas estão sendo cumpridas. Conforme levantado por meio das entrevistas e dos documentos encaminhados, o monitoramento se perfaz por meio da Diretoria de Desenvolvimento Humano – DDH, órgão vinculado à PróReitoria de Administração e Finanças – Proad. Além de reuniões frequentes realizadas diretamente com o Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitores e demais ocupantes de cargos de gestão, a DDH elabora relatório anual de suas ações, a exemplo do 'RELATÓRIO DAS AÇÕES DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – ANO DE REFERÊNCIA 2013'.

34. Por meio das entrevistas aplicadas pela equipe de auditoria não foram evidenciadas impropriedades no monitoramento do cumprimento de diretrizes relativas à gestão de pessoas, lembrando que não coube no escopo da auditoria buscar evidências robustas no sentido de avaliar a efetividade ou resultados desse monitoramento, a merecer específica ação fiscalizatória. Ante o exposto, compreende-se que a alta administração monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de recursos humanos.

35. Objetivou-se com as questões 17 e 19 verificar se existe na entidade órgão colegiado (ex. comitê, conselho) formalmente responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas; em caso positivo, verificar se há mecanismo de monitoramento instituído para garantir que o órgão cumpra suas competências.

36. A entidade respondeu ao questionário da Sefip no sentido de que há um órgão colegiado com atribuições específicas para auxiliar a alta administração sobre decisões relativas à gestão de pessoas. Verificou-se que a entidade se refere, na verdade, às atividades realizadas pela Diretoria de Desenvolvimento Humano – DDH. Ocorre, entretanto, que este órgão, como vimos, está diretamente subordinado à Pró-Reitoria de Administração e Finanças – Proad, a qual tem assento no Conselho Universitário – Consuni, o órgão deliberativo e normativo superior da UFT.

37. O Consuni, que ordinariamente se reúne mensalmente, constitui-se da própria alta administração, de forma que seus membros, representando múltiplas categorias e interesses – Reitor, como seu Presidente, pelo Vice-Reitor, pelos Pró-Reitores, pelos Coordenadores de Campi, por dois representantes da categoria docente, por dois representantes da categoria discente e por dois representantes da categoria de servidores técnico-administrativos –, acabam por participar mais direta e ativamente da gestão de pessoal, ou seja, a entidade estrutura-se num arranjo que, se presume, atende as necessidades pretendidas, tanto relativas à tomada de decisão quanto ao monitoramento das ações em matéria de pessoal.

38. Ressalte-se, enfim, que está em curso na UFT a organização da Pró-Reitoria de Recursos Humanos, fato que denota um aprimoramento na estrutura de comando da entidade, uma vez que indica a importância e premência da participação no corpo colegial de um especial representante para a gestão estratégica de pessoal, e, com efeito, uma efetivo passo para a implantação de uma gestão de pessoal que atenda à boas práticas de governança de pessoal.

3.2 Alinhamento Estratégico

40. Para este componente o Relatório Individual da Avaliação da UFT estabeleceu como objetivo o de 'avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e das práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais'. No Levantamento realizado pela Sefip em 2013, que resultou nesse relatório, tal alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso: (1) planejamento organizacional, (2) planejamento da gestão de pessoas, (3) planejamento da força de trabalho e (4) Unidade de Gestão de Pessoas – UGP como parceira estratégica.

41. Nesta auditoria, enfoca-se o fator de sucesso 'planejamento da gestão de pessoas', relacionado à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais. Para tanto, aplicou-se 1(uma) das 8 (oito) questões relacionadas a este fator – lembre-se, entretanto, que foram aplicados pela Sefip para este componente outras 13 (treze) questões, distribuídas pelos demais fatores de sucesso –, a saber:

Q 24 – Executa processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?

42. Esta questão objetiva verificar se existe processo de planejamento para a área de gestão de pessoas, e, caso exista, se foi publicado plano com objetivos, indicadores de desempenho e metas para a área, haja vista que

as organizações devem estabelecer formalmente e tornar público documento, em geral na forma de um plano, contendo ao menos os seguintes elementos: ‘(i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório’ (Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário).

3.2.1. Achado 1: Ausência de objetivos, indicadores de desempenho e metas

43. Constatou-se ausência de objetivos, indicadores de desempenho e metas para a área de pessoal da UFT vinculada a planejamento estratégico.

Critérios

a) Estabelecer a estratégia da organização - Prática E2.2 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6.

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

d) São exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8443/1992; Lei 9755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12527/2011). Análise das evidências

44. O atual Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2011-2015), um plano de médio prazo, estabelece como Missão Institucional e Visão Estratégica o que fora definido no Planejamento Estratégico - PE 2006-2010 e no Projeto Pedagógico Institucional – PPI (2007).

Missão Institucional

Produzir e difundir conhecimentos visando a formação de cidadãos e profissionais qualificados, comprometidos com o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Visão Estratégica

Consolidar a UFT como um espaço de expressão democrática e cultural, reconhecida pelo ensino de qualidade e pela pesquisa e extensão voltadas para o desenvolvimento regional.

45. Este ano, porém, como fruto da Oficina de Planejamento Estratégico, a UFT redefiniu sua missão e visão, e estabeleceu cinco valores, conforme abaixo transcrito. Entretanto, ainda serão definidos macro-objetivos estratégicos que direcionarão as ações da universidade até 2022, isto é, numa perspectiva de longo prazo.

Missão

Formar profissionais cidadãos e produzir conhecimentos com inovação e qualidade que contribuam para o desenvolvimento socioambiental do Estado do Tocantins e da Amazônia Legal.

Visão

Ser reconhecida nacionalmente, até 2022, pela excelência no ensino, pesquisa e extensão

Valores

- Respeito à vida e à diversidade;
- Transparência;
- Comprometimento com a qualidade;
- Criatividade e inovação;
- Responsabilidade social;
- Equidade.

46. Verifica-se que o PDI 2011-2015 estabeleceu 4 (quatro) Prioridades Institucionais que orientariam as principais linhas de atuação da entidade traçadas no Planejamento Estratégico da UFT – 2005.

- Ambiente de excelência acadêmica;
- Atuação sistêmica;
- Articulação com a sociedade;
- Aprimoramento da gestão.

47. Dentre estas, a prioridade intitulada ‘Aprimoramento da gestão’ é a que trata mais diretamente de questões da área de gestão de pessoas, conforme se observa dos específicos compromissos estabelecidos para esta prioridade.

- Estatuto e regimento geral adequados a realidade da UFT;
- Funcionamento pleno dos Conselhos como orientadores da gestão institucional;
- Participação e transparência na administração;
- Procedimentos racionalizados e ágeis;
- Gestão informatizada; Gestores capacitados;
- Diálogo com as organizações representativas dos docentes, discentes e técnico-administrativos.

48. O PDI 2011-2015 informa a existência de três Eixos Estratégicos, aos quais foram atreladas as definições das prioridades institucionais que norteiam os objetivos e as ações estratégicas da UFT, quais sejam: Ensino de qualidade, comprometido com valores científicos, étnicos, sociais e culturais; Conhecimento, compromisso social e respeito a diversidade; Gestão inovadora, transparente e responsável.

Consigna, ainda, que, ante a insuficiência dos objetivos estratégicos e das prioridades institucionais definidos no PE 2006-2010, houve necessidade de complementação com objetivos estratégicos que devem ser alcançados ou mantidos no horizonte do Plano Estratégico da Instituição, quais sejam:

- Ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão

1) Consolidar os cursos e programas (graduação e pós-graduação) existentes, melhorando sua qualidade e articulando-os em grandes áreas;

2) Ampliar o número de cursos e programas (graduação e pós-graduação), utilizando diversos meios, inclusive ensino a distância;

3) Articular a pesquisa com o ensino (graduação e pós-graduação) e sua devida interação com as ações de extensão;

4) Definir e consolidar uma política de incentivo a produção cientifica e a docência;

5) Projetar a UFT como referência nas áreas de Identidade, Cultura e Territorialidade, Agropecuária e Meio Ambiente, Biodiversidade e Mudanças Climáticas, Educação e Fontes Renováveis de Energia, por meio de programas de extensão;

6) Incentivar a implantação de mecanismos de flexibilização curricular com vistas a promoção da mobilidade intra e inter cursos e programas da própria UFT e de outras instituições publicas;

7) Incentivar a institucionalização de práticas acadêmicas e exte sionistas que respeitem a diversidade cultural e a pluralidade;

8) Promover o intercâmbio com as instituições nacionais e internacionais como estratégia para o desenvolvimento do ensino, da extensão, da pesquisa e da pósgraduação;

9) Ampliar ações de extensão voltadas a cidadania, inclusão social, direitos humanos e ao meio ambiente.

10) Preparar alunos para o exercício da cidadania, tornando-os comprometidos com a sociedade e com uma visão humanística, critica e reflexiva;

11) Implantar uma política de assistência estudantil que assegure a permanência de estudantes em situação de risco ou vulnerabilidade;

12) Ampliar os meios de acesso da comunidade acadêmica aos bens culturais nacionais e internacionais por meio dos mecanismos da tecnologia da informação e comunicação.

13) Consolidar o Programa de Educação de Jovens e Adultos.

- Aperfeiçoamento da Gestão

1) Adotar uma política ativa de comunicação e de divulgação das realizações, na busca da construção da imagem institucional;

2) Melhorar a infraestrutura física, laboratorial e tecnológica, por meio da articulação política e de parceria com todos os setores da sociedade;

3) Ampliar a captação de recursos, incluindo convênios com instituições públicas e privadas;

4) Fortalecer as estruturas administrativas de todos os campi;

5) Descentralizar a gestão administrativa;

6) Fortalecer os órgãos colegiados;

7) Adotar mecanismos de fixação dos recursos humanos;

8) Racionalizar e otimizar a utilização de recursos materiais, financeiros e de pessoal;

9) Promover a modernização da gestão, ampliando a informatização;

10) Desenvolver políticas de qualificação de pessoal docente e técnico-administrativo.

49. Instada a se manifestar sobre a questão, uma vez que respondera ao questionário da Sefip no sentido de que pretende adotar tal prática de governança, a entidade informou que atualmente trabalha somente por meio da avaliação de desempenho com indicadores comportamentais e de gestão, e, no que tange à formação e o desenvolvimento, que elaborou o Plano de Formação e Desenvolvimento dos Servidores Técnico-Administrativos, no qual constam objetivos, porém não constam metas e indicadores de desempenho, e esclarece:

'O Plano é um documento aprovado no caso das Reitoria pelo Reitor, e no caso dos Campi, pelo Diretor, ainda não foi dado publicidade a este documento, mas em 2015 pretendemos publicar no Portal do Servidor (Intranet). Quanto ao planejamento de gestão de pessoas balizado no Planejamento Estratégico, adotaremos essa prática tão logo o Planejamento Estratégico da UFT seja finalizado, visto que está em fase de implantação.'

50. Diante dessas informações, contata-se que houve descontinuidade no planejamento estratégico, o que, em alguma medida, prejudicou o planejamento nos níveis tático e operacionais, nestes incluídos o processo de planejamento para a área de gestão de pessoas; maior evidência disso é justamente a ausência de um quadro sistemático que estabeleça claramente objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias da instituição, indicadores para cada objetivo definido, e metas para cada indicador.

Possíveis causas

a) A alta administração não reconhecer o papel estratégico de diversas funções de RH, priorizando apenas ações gerais de capacitação;

b) A administração da gestão de pessoas estar sob competência de um subórgão vinculado à Pró-Reitoria de Administração e Finanças (Proad), cujas atribuições demandam compromisso prioritário com a administração financeira, orçamentária e patrimonial.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) A falta de metas para funções importantes de RH, como movimentação de pessoal e gestão da liderança, reduz a agregação de valor delas para a consecução da estratégia organizacional.

Conclusão

51. Considerando-se que o planejamento estratégico define o caminho a ser seguido pela organização ao longo do tempo, sendo caracterizado pelo conjunto de objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão e alcance da visão de cada instituição, a sua existência não é ação suficiente para consecução de seus objetivos. Há a necessidade de que o desdobramento do plano estratégico também contemple um plano operacional de gestão de pessoas, trazendo maior direcionamento para essa área.

52. Cabe ressaltar que o plano operacional de gestão de pessoas deve abranger todas as funções estratégicas de gestão de pessoas (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima), e não apenas a função de capacitação, com o estabelecimento de indicadores e metas.

Proposta de encaminhamento

53. Recomendar que a entidade avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional.

3.3 Gestão da liderança e do conhecimento

54. O Relatório Individual da Avaliação da UFT estabeleceu para este componente o objetivo de avaliar a capacidade de a entidade 'garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturam o conhecimento organizacional e promovem a aprendizagem'. Considerou-se que a aderência da entidade no que tange a este componente deve ser analisado considerando a presença de quatro fatores de sucesso: (1) gestão da liderança e processo sucessório, (2) integridade e comprometimento, (3) aprendizagem contínua e (4) gestão do conhecimento.

55. Esta auditoria se centrou no fator de sucesso 'gestão da liderança e processo sucessório', a partir do que procurou verificar se a entidade identifica competências de liderança e estabelece objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes. Com esse propósito, a equipe aplicou 1(uma) das 8 (oito) questões referentes a este fator de sucesso – lembre-se que para este componente foram aplicadas outras 21 (vinte e uma) questões, distribuídas entre os demais fatores de sucesso.

56. Assim, com o objetivo de verificar se a organização promove o desenvolvimento gerencial com vistas a garantir a continuidade e a qualidade da liderança em todos os níveis de gestão, e considerando que uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é 'promover a capacitação gerencial do servidor

e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento' (Decreto 5.707/2006, art. 3º, III), selecionou-se para aplicação neste trabalho a questão Q 40, qual seja:

Q 40 – Oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?

3.3.1 Achado 2: não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes ou de seus sucessores

57. Constatou-se que a universidade não implementou programas de desenvolvimento contínuo dos líderes ou de seus gestores.

Critérios

a) Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores -

Decreto 5.707/2006, art. 6º;

b) Avaliar e supervisionar as práticas e os processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47;

c) Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

58. A entidade respondeu ao questionário da Sefip no sentido de que pretende adotar a prática; já, quando dos trabalhos desta Auditoria, a entidade manifestou-se no sentido de que atende parcialmente ao que é indagado na questão.

59. Encaminhou para análise da equipe, entre outros documentos, o 'RELATÓRIO DAS AÇÕES DA DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – ANO DE REFERÊNCIA 2013'. No que concerne ao tema da competência de lideranças, verifica-se constar do item 'Programa Gestão por Competência' que a UFT, em atenção à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP (Decreto 5.707/2006) –, instituiu Grupo de Trabalho para implantação da Incubadora de Gestão de Pessoas por Competência.

60. Segundo registram, o grupo elaborou um Plano de Trabalho que executa um projeto piloto no Campus de Palmas, cuja etapa inicial consiste da 'Descrição das Funções'; estaria, ainda, em fase de conclusão o desenvolvimento, pela Diretoria de Tecnologia da Informação de sistema on-line para execução na Reitoria e todos os campi. Este mapeamento de competências deverá subsidiar 'a avaliação dos servidores da UFT; o Plano de Capacitação de acordo com as lacunas de competências; a alocação ou realocação de pessoal de acordo com a compatibilidade entre competência do indivíduo e da função; e a indicação para o cargo de chefia/gestão'.

61. Informa, em complementação, sobre a existência da Resolução Consuni 06/2006, que dispõe sobre as normas e diretrizes para regular o programa Desenvolvimento de Talentos Humanos na UFT, e esclarece:

'O programa objetiva criar mecanismos de estímulo para a formação continuada e possibilitar aos servidores técnico-administrativos da UFT qualidade e competência técnica na execução de seus trabalhos, buscando potencializar o desempenho individual e coletivo para o desenvolvimento humano. São áreas prioritárias para o desenvolvimento do servidor no âmbito da UFT, de acordo com o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação – PDIPCCTAE – Resolução 19/2006:

a) Tecnologia da informação;

b) Gestão Administrativa e Financeira;

c) Gestão Acadêmica;

d) Desenvolvimento Humano;

e) Políticas Públicas para o Ensino Superior;

f) Planejamento.

Os projetos do Programa Desenvolvimento de Talentos Humanos na UFT são os seguintes:

-Servidor Multiplicador;

- N@vegar é Preciso;

- Treinamentos.

Projeto Servidor Multiplicador tem por objetivo angariar propostas junto aos servidores com a finalidade de promover a capacitação técnica e administrativa dos mesmos e melhoria nos níveis de produtividade, qualidade e satisfação dos usuários, estabelecendo um clima de confiança, cooperação e humanização das ações institucionais. As propostas serão regulamentadas através de edital elaborado pela Diretoria de Desenvolvimento Humano.

O projeto Na@vegar é preciso tem por objetivo fomentar e incentivar a aprendizagem à distância, proporcionando condições para o autodesenvolvimento e respeitando o tipo de aprendizagem que cada pessoa deseja observar.

Os projetos de treinamento serão desenvolvidos anualmente, baseados no levantamento de necessidades constatadas junto a setores da UFT.

Capacidade Gerencial

A UFT por meio dos projetos Servidor Multiplicador e Projetos de Treinamento desenvolve anualmente cursos direcionados aos gestores. No ano de 2013 foram realizadas ações de treinamento/desenvolvimento da liderança: 86 gestores participaram dessa ação. No ano de 2014 estão previstas ações de treinamento/desenvolvimento da liderança que a previsão é atender aproximadamente 100 gestores.

Ainda, já vem sendo adotado nos dois últimos anos um evento anual de Capacitação Gerencial, no qual são convidados toda alta gestão da Universidade (Reitor, ViceReitoria, Chefe de Gabinete do Reitor, Pró-Reitores e Diretores), esses eventos objetivam trabalhar as competências gerenciais. O objetivo da organização é ampliar essas ações e implementar mais ações específicas para gestores e líderes.'

62. Não obstante esteja em curso as ações empreendidas pelo Grupo de Trabalho para implantação da Gestão de Pessoas por Competência, que se iniciaram em 1º de janeiro de 2013, não foram apresentados resultados concretos concernentes à sua aplicação. De outra parte, o programa Desenvolvimento de Talentos Humanos não corresponde estritamente a um programa de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança, tem caráter mais amplo; grande parte dos cursos ofertados corresponde a tradicionais conteúdos de interesse geral. O mais crítico, porém, é a percepção, comprovável, de que tais treinamentos efetivamente não contam com a participação dos gestores superiores; o que acaba por evidenciar a ausência de compromisso com tal prática de governança.

Possíveis causas

a) Gestão por competência não foi implantada.

b) Restrição orçamentária.

c) Alta rotatividade inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas.

d) Carência de pessoal.

e) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências institucionais de qualificação técnica.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Existência de gestores com deficiências nas competências necessárias para o bom desempenho da função.

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores.

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

63. Um programa de desenvolvimento gerencial passa inicialmente pela definição das competências desejadas e as necessidades de capacitação dos gestores; uma vez que não há tal definição, inviabiliza-se uma aplicação de recursos mais eficaz em ações correlacionadas. Ademais, a identificação e o desenvolvimento de novos líderes são meios de valorizar o servidor e, com efeito, contribuir para a sua permanência na entidade; daí, também, a necessidade de desenvolver e manter um banco de talentos, por meio do qual potenciais servidores possam ser identificados para assumir os cargos gerenciais. O banco de talentos, conforme orientações da Sefip, possuiria as seguintes características:

'O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

Caso essa proposta seja aceita pela entidade, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.'

Propostas de encaminhamento

64. Recomendar à UFT que:

a) Realize o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

b) Avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

65. O componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados.

66. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, o componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso. Nesta auditoria apenas o fator de sucesso 'Avaliação de desempenho', que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho, foi objeto de avaliação.

67. A boa governança no setor público está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Por isso, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

68. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

69. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 3 – A avaliação de desempenho não abrange todos os gestores/servidores e não é vinculada a resultados

70. A avaliação de desempenho dos servidores do UFT não se está vinculada aos resultados institucionais ou individuais, tendo sido utilizada apenas para fins de progressão/promoção e avaliação do estágio probatório. Não há avaliação de desempenho da alta administração (Reitor e Pró-Reitores) e demais gestores, exceto, para atender fins de progressão/promoção/estágio probatório.

Critérios

a) Prática L1.3 do Referencial Básico de Governança – TCU. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.

L1.3.1 Diretrizes para avaliação de desempenho de membros da alta administração estão definidas e publicadas.

L1.3.2 Indicadores e metas de desempenho para membros da alta administração estão definidos.

L1.3.3 Membros da alta administração são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos.

L1.3.4 O resultado das avaliações de desempenho de membros da alta administração é divulgado.

b) Princípio da eficiência, CF/88, art. 37, caput.

c) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si - Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII.

d) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho - IFAC, 2013.

e) Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual - Decreto 5.707/2006, art. 1º, III.

Análise das evidências

71. Os entrevistados sobre o assunto (Reitor, Pró-Reitor de Administração, Pró-Reitora de Planejamento e Gestão e Diretora de Desenvolvimento de Recursos Humanos) foram concordantes no sentido de que a avaliação de desempenho individual adotada na UFT não é associada a resultados e que os membros da alta administração e demais gestores não são avaliados, visto que o sistema de avaliação atualmente existente é utilizado tão somente para fins de aquisição da estabilidade e de progressão/promoção (peças).

72. Como há ligação tênue entre a avaliação de desempenho e a capacitação na instituição, cada unidade organizacional informa a necessidade de cursos, sem correlação com competências individuais ou com o

desempenho apurado. Dessa forma, a área de gestão de pessoas depende da proatividade do gestor, que identifica os cursos que tenham ligação direta com o desempenho do seu subordinado.

Possíveis causas

a) Ausência do mapeamento de competências.

b) Ausência de implementação da gestão por competência na UFT.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização.

b) Gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades.

Conclusão

73. A diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII, preconiza que as entidades devem considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si.

74. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las. Contudo, verificou-se que as avaliações têm sido vinculadas apenas às duas primeiras finalidades (promoção/progressão e estágio probatório), de modo que os servidores no topo da carreira, a alta administração e os demais gestores não são avaliados.

75. Ademais, a avaliação de desempenho existente não é vinculada a resultados, o que dificulta a aferição de suas contribuições para a consecução dos objetivos institucionais, bem como a identificação de oportunidades de melhoria do desempenho.

Proposta de encaminhamento

76. Recomendar à UFT que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

3.5. Gestão de Talentos

77. A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

78. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo, reduzindo a subjetividade na seleção e evitando a adoção de critérios exclusivamente pessoais.

79. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

80. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

81. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso ‘Recrutamento, seleção e integração’, que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

82. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 4: Não há processo de seleção de gestores orientado por competências

83. Preliminarmente, é importante anotar que quando da resposta ao questionário no âmbito do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas em 2013, a UFT respondeu que pretendia adotar a prática. No entanto, constatou-se que até a presente data nenhuma ação administrativa foi tomada para iniciar o processo.

84. De fato, a UFT não adota nenhuma medida para expedição de editais de abertura de vagas para seleção de gestores, guiando-se pelo que rege o Estatuto da UFT que disciplinam quais detentores de cargos

podem ser convidados ou candidatos aos diversos órgãos acadêmicos. Exceto para aqueles cargos cuja ocupação dá-se por meio de eleição ao corpo acadêmico, os demais são escolhidos com base em critérios discricionários, conforme conveniência do reitor da universidade.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15.

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013.

d) Prevê estabelecimento de processo de seleção interna que definirá os parâmetros para ocupação dos cargos em comissão e das funções gratificadas, de forma a priorizar méritos profissionais dos servidores - Decreto 7.127/2010, art. 46, parágrafo único.

e) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, caput.

f) Regimento Interno UFT.

Análise das evidências

85. A escolha dos gestores ocorre de maneira discricionária, sem processo que assegure a transparência dos critérios utilizados e que considere a qualificação e competência gerencial dos candidatos para os cargos e funções pleiteados.

86. Todavia, a escolha encontra-se aderente às normas estatuídas atualmente pelo Regimento Interno da Universidade, uma vez que determinados cargos só podem ser preenchidos por docentes, ou por escolha dos membros do órgão ou por escolha discricionária do Reitor que deve escolher dentre os detentores do cargo de docente. Os normativos exigem cargos de docentes para ocupar a maioria dos cargos gerenciais.

87. A mudança de paradigma seria importante para definição de escolhas baseadas em competências e desenvolvimento de gestores nos aspectos gerenciais, criando uma cultura de aprimoramento na qual os papéis e responsabilidades pela implementação da estratégia estariam bem definidos.

Possíveis causas

a) Ausência de mapeamento de competências gerenciais.

b) Ausência de cultura de escolha de líderes com base no mapeamento de competências gerenciais.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo.

b) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento profissional no órgão.

c) Deficiência na profissionalização dos gestores.

d) Ausência de banco de talentos.

Conclusão

88. A UFT não desenvolveu modelo de escolha dos gestores com base em competências gerenciais. As seleções para cargos gerenciais são baseadas em critérios discricionários, de acordo com a vontade e a conveniência do reitor.

89. Com efeito, provavelmente, as escolhas discricionárias podem resultar em escolhas inadequadas às necessidades organizacionais. No entanto, os normativos engessam na maioria das vezes a escolha do reitor para cargos gerenciais, uma vez que a maioria dos escolhidos devem ser detentores de cargo de docente. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

90. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiam a concorrência.

91. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

92. É necessário anotar que a UFT nos últimos dois anos vem adotando um evento anual de Capacitação gerencial para a alta gestão da universidade (Reitor, Vice-Reitoria, Chefe de gabinete, Pró-Reitores e Diretores). Tais eventos objetivam trabalhar as competências gerenciais.

93. Além disso, com a criação da Pró-Reitoria de Recursos Humanos, certamente haverá melhor alocação e dimensionamento da implementação de ações específicas para gestores e líderes.

94. É recomendável que as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial sejam sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos transparentes que privilegiem a concorrência. O atendimento a tais requisitos poderá trazer benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e com o aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; maior garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

Propostas de encaminhamento

95. Recomendar à UFT que avalie a conveniência e oportunidade de implementar processo de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência, bem como evitando escolhas baseadas exclusivamente em critérios pessoais.

3.6. Planejamento da Força de Trabalho

96. Fator de sucesso do sistema ‘Alinhamento estratégico’, o planejamento da força de trabalho (PFT) consiste no conjunto de processos executados sistematicamente pela organização para avaliar as necessidades atuais e futuras da força de trabalho, em termos quantitativos e qualitativos, e definir as estratégias para atendê-las. Trata-se, portanto, da forma como a organização define, avalia e controla a sua força de trabalho, com vistas a assegurar a consecução da estratégia organizacional.

97. De forma simplificada, podemos dizer que o objetivo do PFT é assegurar que as pessoas certas com as competências certas estejam nos lugares certos e nos momentos certos. Ele permite que a organização identifique lacunas ou excessos na força de trabalho e desenvolva estratégias de gestão de pessoas (p. ex., realocação, contratação, desenvolvimento, terceirização) para solucionar os problemas identificados, contribuindo para o alcance das metas organizacionais.

98. É fundamental que as decisões referentes à força de trabalho sejam orientadas por informações precisas, relevantes e contínuas, evitando situações de risco que podem comprometer o desempenho organizacional, tais como falta de pessoal qualificado em áreas críticas e excesso de pessoal em outras áreas. Essa necessidade está corroborada no Referencial Básico de Governança publicado pelo TCU, que enfatiza a importância da tomada de decisão embasada em informações de qualidade.

99. De acordo com o modelo publicado pelo United States Office of Personnel Management (OPM), o planejamento da força de trabalho deve ser composto por cinco fases. Primeiramente, define-se o direcionamento estratégico, alinhando o PFT com o planejamento estratégico da organização. Na segunda fase: identifica-se a força de trabalho existente e como ela irá evoluir ao longo do tempo (por exemplo, por meio de projeções de aposentadoria); definese a quantidade, a localização e o tipo de trabalhadores necessários para o cumprimento da estratégia organizacional; e, ao confrontar essas informações, identificam-se as lacunas ou excessos existentes na força de trabalho atual e futura (projetada). A terceira fase envolve a elaboração de plano de ação para suprimir essas lacunas, com a especificação de ações como recrutamento, treinamento, reestruturação, realocação, planejamento sucessório e melhorias tecnológicas. A implementação do plano de ação é a próxima fase. Por fim, faz-se o monitoramento e a avaliação desse plano, para fins de melhoria contínua e ajustes, quando identificados desvios ou quando forem identificadas novas necessidades da força de trabalho.

100. Um PFT efetivo permite, por exemplo: alinhar os requisitos da força de trabalho ao plano estratégico, desenvolver uma visão abrangente sobre as lacunas entre as competências da força de trabalho atual e as competências necessárias no futuro, e tomar decisões sobre a melhor forma de estruturar a organização.

101. No Levantamento de Governança e Gestão de pessoas – Ciclo 2013, foi identificado que, de modo geral, as decisões relacionadas a PFT das organizações participantes ainda não são suficientemente embasadas em critérios técnicos. Diante desse cenário, por meio da seguinte questão de auditoria, a equipe buscou identificar os critérios utilizados pela UFT para definir a força de trabalho necessária e alocá-la nas suas diversas unidades: quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho?

3.6.1. Achado 5: Insuficiência de critérios técnicos para embasar as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho.

102. Constatou-se que inexistem estudos que definam lotação ideal de cada unidade da Universidade Federal do Tocantins, tampouco estimativas da força de trabalho total ideal baseadas em critérios técnicos. Também não foi implementada a gestão por competências ou realizado mapeamento de processos de trabalho, ações que poderiam fornecer critérios técnicos para definição de quantitativos e perfil da força de trabalho.

103. Como não há informações sobre lacunas ou excessos na força de trabalho, a capacidade do órgão de definir estratégias de gestão de pessoas – tais como realização de concursos públicos e realocação de pessoal – encontra-se significativamente comprometida. Outra situação que merece destaque diz respeito à falta de monitoramento periódico de informações relevantes sobre a força de trabalho (a exemplo de projeções de vacância), o que certamente pode comprometer a qualidade de diversas decisões na área de pessoal do órgão.

Critérios

a) Sistematicamente define o tamanho da força de trabalho necessária para alcançar os objetivos organizacionais - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM;

b) As decisões relacionadas a reorganização, reestruturação e alocação baseiam-se em estudos e análises atuais da força de trabalho - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM;

c) Documenta e avalia funções-chave de todas as áreas de negócio da organização -

Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM;

d) Analisa estatísticas, dados e tendências da força de trabalho no processo decisório de alocação de mão de obra - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM;

e) Tomar decisões embasadas em informações de qualidade - Diretrizes para a boa governança - Referencial Básico de Governança - TCU;

Análise das evidências

104. A UFT não dispõe de mapeamento de processos de trabalho, de competências ou de perfil profissional, instrumentos importantes para fornecer informações relevantes para as decisões relacionadas à distribuição de cargos entre as unidades da área administrativa, bem como para alocação inicial e movimentação.

105. No entanto, deve-se levar em consideração as especificidades das atribuições das universidades, uma vez que, no atual modelo no qual as universidades estão inseridas, há o envolvimento e a orientação de diretrizes de dois órgãos externos (Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Educação e Cultura).

106. Nota-se que a Universidade não costuma realizar concurso com previsão de cadastro de reservas, prevendo, quase sempre, vagas de provimento imediato.

107. A entrevista com a Diretora de Desenvolvimento de Recursos Humanos deixou evidente a co-existência de duas carreiras distintas na universidade (técnicos e docentes), com órgãos internos diversos de alocação e realização de concursos para preenchimento das vagas existentes, tendo a DDH pouca ou nenhuma ingerência quando às decisões relacionadas ao preenchimento de vagas de docentes, decisão que cabe a cada unidade acadêmica.

108. O dimensionamento da força de trabalho ideal, bem como a projeção futura da existente, a fim de avaliar se há excessos e em qual patamar desejará mantê-la constitui componente da boa governança da área de pessoal de qualquer entidade/órgão público.

Possíveis causas

a) Ausência de ferramentas para acompanhamento da força de trabalho como mapeamento de competências e mapeamento de processos;

b) Falta de cultura de planejamento da força de trabalho.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Falta ou excesso de mão-de-obra em determinadas áreas;

b) Entrada e movimentação de pessoal sem qualificação técnica/perfil adequado;

c) Escassez de pessoal com o perfil almejado pela organização;

d) Desconhecimento do perfil da força de trabalho;

e) Prejuízo à definição e ao cumprimento de estratégias organizacionais, visto que a força de trabalho pode não estar adequada às necessidades organizacionais atuais e futuras.

Conclusão

109. Pode-se concluir que a UFT não possui monitoramento de sua força de trabalho, de forma a manter controle efetivo da mão-de-obra existente e prever necessidades futuras de pessoal. Com isso, decisões sobre vagas solicitadas para concursos públicos e distribuição de pessoal em diversas unidades da UFT são embasadas em decisões reativas às vacâncias ocorridas ou à expansão de serviços acadêmicos. Portanto, não se consideram as necessidades futuras da instituição, atuando, como afirmado, de forma reativa ao realizar concurso com base em cargos vagos.

110. A ausência de controle da movimentação interna de pessoal não permite identificar problemas de gerenciamento ou de adequação funcional do servidor, dificultando a promoção de ações de melhoria por parte da área de RH.

111. Outra deficiência preocupante é a falta de definição do quantitativo necessário de pessoas nas unidades que compõem a área administrativa da UFT, a fim de que suas atribuições sejam adequadamente cumpridas. Tal situação impossibilita o monitoramento da quantidade atual de pessoas em relação à quantidade prevista, sendo que essa informação é fundamental para a tomada de diversas decisões referentes a planejamento da força de trabalho.

112. Também conclui-se pela inexistência de gestão por competências que permita a identificação de lacunas de competências, por meio da comparação entre os perfis profissionais que compõem a organização e os requeridos para a consecução da estratégia organizacional. Além de facilitar o planejamento da força de trabalho, a conclusão da implantação da gestão por competências permitirá a integração das funções de RH, minimizando as deficiências encontradas.

113. Ante o exposto, pode-se afirmar que as decisões da UFT sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos. Exemplos de critérios técnicos que poderiam ser utilizados para subsidiar essas decisões são: lacunas de competências, mapeamento de processos de trabalho, produtividade média, projeção de vacâncias, compatibilidade entre o perfil profissional do novo colaborador e as atribuições do cargo/unidade, etc.

Propostas de encaminhamento

114. Recomendar à UFT que avalie a conveniência e a oportunidade de:

a) adote medidas para assegurar a realização periódica de levantamentos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

b) fundamente, preferencialmente, em critérios técnicos as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos referidos levantamentos, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

c) defina e monitore as informações sobre a força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, para que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisão;

a) faça a implantação da gestão por competências no órgão, de forma a permitir melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas."

68. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores. Entretanto, transcorrido o prazo processual adotado no instrumento de comunicação, os gestores não remeteram seus comentários.

69. Verifica-se que as questões de auditoria que nortearam este trabalho buscaram avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como em relação ao dimensionamento e à alocação da força de trabalho. A conclusão foi a de que existem deficiências em relação às duas questões, conforme detalhado pela unidade técnica (peça 11, p. 31-33):

"118. Duas questões de auditoria nortearam este trabalho. A primeira questão teve por finalidade identificar qual é a situação atual da organização em relação às boas práticas de governança e gestão de pessoas. Constatou-se que a UFT apresenta deficiências nos seguintes componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria:

- **Alinhamento estratégico**: ausência de objetivos, indicadores de desempenho e metas (achado 1);

- **Gestão da liderança e do conhecimento**: não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes ou de seus sucessores (achado 2);

- **Cultura orientada a resultados**: a avaliação de desempenho não abrange todos os gestores/servidores e não é vinculada a resultados (achado 3);

- **Gestão de talentos**: não há processo de seleção de gestores orientado por competências (achado 4).

(...)

122. A segunda questão de auditoria referiu-se à identificação dos critérios utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho.

123. Identificou-se que a UFT não dispõe de critérios para decisões relacionadas à ampliação do quadro, como também se verificou que o órgão não iniciou a implantação do modelo de gestão por competências e não realizou mapeamento dos processos de trabalho, ações que poderão fornecer relevantes subsídios para as decisões relativas à força de trabalho.

124. Para o planejamento de concursos públicos, identificou-se que os processos administrativos referentes ao concurso de técnicos são instruídos com quantidade de cargos vagos, rotatividade e quantidade de servidores que percebem abono permanência, segundo normas específicas do Ministério da Educação e Cultura e do Ministério do Planejamento e Orçamento.

125. Já para a realização do concurso de cargos de docentes são levados em consideração o banco professor-equivalente, ficando a cargo de cada unidade administrativa a realização, bem como a realização por meio da Conselho de Ensino, Pesquisa e extensão (Consepe).

126. Para a alocação inicial da força de trabalho e movimentação interna, observou-se que ainda não há regulamentação dos referidos procedimentos. Nas entrevistas, foram identificados como critérios a existência de vaga na unidade de destino, o interesse da unidade detentora da vaga, o interesse do servidor, mas sem considerar a adequação do perfil profissional do servidor às atribuições da unidade de destino e o tempo de serviço.

127. Com base nessas nas informações colhidas nas entrevistas, a equipe de auditoria concluiu que as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos (achado 5).”

70. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. A auditoria identificou inconsistência em um dos oito itens selecionados para validação, conforme descrito abaixo (peça 11, p. 31 e 32):

Item do questionário (prática)	**Resposta apresentada no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013**	**Situação encontrada na presente auditoria**
Q16 – A alta administração da organização monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?	**Não.**	**Não**. Não há diretrizes, indicadores e metas estabelecidos no plano estratégico.
Q17– A alta administração da organização: designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas?	**Sim.**	**Não**. Verificou-se que a organização não dispõe de corpo colegiado para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas. No entanto todas as decisões da universidade passam pelo Consuni.
Q19 – A alta administração monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado?	**Não.**	**Não**. Como não há o referido corpo colegiado, não há que se falar em monitoramento de sua atuação.

Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?	**Pretende adotar a prática.**	**Pretende adotar a prática.** O planejamento de gestão de pessoas balizado no Planejamento Estratégico será adotado tão logo o Planejamento Estratégico da UFT seja finalizado, visto que está em fase final para implantação.
Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?	**Pretende adotar a prática.**	**Adota parcialmente a prática.** Houve previsão de capacitações em competências gerenciais/de liderança nos planos anuais de capacitação de 2013 e 2014. A inclusão das capacitações no PAC decorre de demandas das áreas interessadas ou de indicação da própria DDH. Contudo, ainda não foi implementado o modelo de gestão por competências, razão pela qual não há procedimento de identificação das competências gerenciais requeridas e das respectivas lacunas, a fim de direcionar ações sistematizadas de desenvolvimento individual. Também não há processo sistematizado de identificação e capacitação de potenciais líderes a fim de assegurar o processo sucessório.
Q45 – A organização identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes?	**Pretende adotar a prática.**	**Pretende adotar a prática.** Observou-se que demandas de capacitação costumam ser registradas em campo próprio do formulário de avaliação de desempenho, pela chefia imediata do servidor avaliado, ou pelo próprio servidor. Tais demandas são levadas à Diretoria de Desenvolvimento Humano responsável pelo planejamento das ações de capacitação e incluídas no Plano Anual de Capacitação. No entanto, a DDH apenas realiza a capacitação dos técnicos-administrativos. A capacitação dos docentes ficam a cargo das respectivas unidades de ensino. Contudo, não se observou processo continuado de desenvolvimento do servidor que contemple verificação do impacto das capacitações nas avaliações subsequentes.
Q56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização?	**Pretende adotar a prática.**	**Pretende adotar a prática.** A Resolução Consuni 4/2014 aplica-se a todos os gestores da organização. Os entrevistados foram concordantes no sentido de que a avaliação dos gestores será melhor mensurada com a implantação do modelo de gestão por competências, a respeito do qual já se iniciaram as providências para implantação (Portaria 1.526, de 21/11/2012 criou um grupo de trabalho para tratar do assunto). Por outro lado, não há plano de ação especificamente para implementação das avaliações, razão pela qual se entende que a resposta mais adequada é "pretende adotar a prática".
Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores?	**Pretende adotar a prática.**	**Pretende adotar a prática**. Os entrevistados foram concordantes de que com o modelo de gestão por competências, o qual está em processo de formulação dos requisitos básicos para implementação, será adotado, possivelmente, um plano de ação para a adoção da seleção de gestores por competências, isso porque como a escolha dos gestores é discricionária do reitor (eleito pela comunidade acadêmica), a escolha dos membros encontra-se atrelado ao plano de ações defendido durante as campanhas eleitorais do reitor, que escolhe gestores aderentes ao plano de gestão do grupo eleito.

71. No entender da unidade técnica, as discrepâncias entre as informações prestadas e a situação encontrada na auditoria decorreram de equívocos de interpretação por parte dos respondentes, por ocasião da pesquisa efetuada via preenchimento de questionário, no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013.

72. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 11, p. 33-34):

"129. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Fundação Universidade Federal do Tocantins que:

a. avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional (parágrafo 54);

b. realize o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas (parágrafo 65, 'a');

c. avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (parágrafo 65, 'b');

d. assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão (parágrafo 77);

e. avalie a conveniência e oportunidade de implementar processo de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência, bem como evitando escolhas baseadas exclusivamente em critérios pessoais (parágrafo 97);

f. adote medidas para assegurar a realização periódica de levantamentos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição (parágrafo 116, 'a');

g. fundamente, preferencialmente, em critérios técnicos as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos referidos levantamentos, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização (parágrafo 116, 'b');

h. defina e monitore as informações sobre a força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, para que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisão (parágrafo 116, 'c'); e

i. faça a implantação da gestão por competências no órgão, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas (parágrafo 116, 'd'."

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), no período de 25/8 a 16/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

73. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

74. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na UFT. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

75. Este trabalho foi norteado pelas seguintes questões de auditoria:

a) qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos;

b) quais **critérios** são utilizados pela organização para **dimensionamento e alocação da força de trabalho**?

76. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

77. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

78. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

79. Com relação à validação das informações prestadas pela Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela

universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

80. Foram identificados cinco achados. Quatro deles, relacionados à primeira questão de auditoria, envolvem os seguintes componentes do modelo de avaliação: **alinhamento estratégico**, **gestão da liderança e do conhecimento**, **cultura orientada a resultados** e **gestão de talentos**. O outro achado diz respeito à segunda questão de auditoria e envolve o **planejamento da força de trabalho**.

81. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

82. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

83. Quando se aborda o **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

84. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **não há objetivos, indicadores e metas** vinculados a planejamento estratégico para a área de pessoal da UFT.

85. Constatou-se que estão delineados eixos estratégicos voltados a direcionar a entidade a cumprir sua missão. Todavia, isso não é suficiente para a consecução dos objetivos organizacionais, uma vez que não houve o desdobramento do plano estratégico em um plano operacional de gestão de pessoas, com indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). Sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados dificulta a correção de rumos e a melhoria contínua.

86. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional.

87. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

88. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

89. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação, além das louváveis medidas já adotadas com vistas a implementar, na UFT, a gestão por competências (embora não se possa afirmar que a gestão de competências esteja implantada, de fato).

90. Todavia, é necessário que haja ações especificamente voltadas aos gestores, iniciando-se pela definição das competências desejadas e das necessidades de capacitação. Ao mesmo passo, é desejável

que haja processos de identificação e desenvolvimento de novos líderes — que também funcionam como meios de valorizar os servidores e garantir a continuidade da gestão.

91. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à UFT que realize mapeamento das competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

92. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

93. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

94. Após entrevistar gestores (Reitor, Pró-Reitor de Administração, Pró-Reitora de Planejamento e Gestão e Diretora de Desenvolvimento de Recursos Humanos), a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

95. Relata a equipe que não há forte associação entre avaliação de desempenho e capacitação, cabendo a cada unidade sugerir cursos sem a necessária correlação com as necessidades individuais/organizacionais ou com o desempenho. Assim, não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

96. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

97. Ainda dentro do mesmo tópico, constatou-se que a instituição não realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e que a avaliação dos demais servidores não está vinculada aos resultados organizacionais. É desejável que a avaliação de desempenho seja efetivamente realizada e esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada gestor e servidor seja mensurado também em função do resultado da organização. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

98. Embora nada tenha sido proposto pela unidade técnica com relação a isso, considero pertinente recomendar que a universidade avalie a conveniência e a oportunidade de implementar sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

99. O último componente incluído na primeira questão de auditoria foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela

organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

100. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional. Também não há documentos atinentes a mapeamento de competências profissionais e gerenciais da organização.

101. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à UFT que estabeleça processo de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência, bem como evitando escolhas baseadas exclusivamente em critérios pessoais.

102. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

103. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

104. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

105. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de todos os cargos e funções de natureza gerencial decorra de processo seletivo formal. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

106. No meu entender, é desejável que a UFT realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

107. Nesse sentido, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

108. Dentro da segunda questão de auditoria, foi avaliado o **planejamento da força de trabalho**, fator que diz respeito ao modo como a organização define, avalia e controla a sua força de trabalho, identificando áreas de lacunas ou excessos, com vistas a assegurar a consecução da estratégia organizacional. A equipe buscou identificar quais são os critérios utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho.

109. No entender da equipe, **são insuficientes os critérios técnicos para embasar as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho**.

110. As oportunidades de melhorias identificadas pela auditoria no contexto desse fator de avaliação dizem respeito a várias deficiências, a saber: inexistem estudos que definam lotação ideal de cada unidade, tampouco estimativas da força de trabalho total ideal baseadas em critérios técnicos; inexistem informações sobre lacunas ou excessos na força de trabalho, o que compromete a capacidade do órgão de definir estratégias de gestão de pessoas (tais como a realização de concursos públicos e a realocação de pessoal); inexiste monitoramento periódico de informações relevantes sobre a força de trabalho (a exemplo de projeções de vacância); e ainda não foi integralmente implementada a gestão por competências ou realizado o mapeamento de processos de trabalho, ações que poderiam fornecer critérios técnicos para definição de quantitativos e perfil da força de trabalho.

111. A partir desse quadro, nota-se a necessidade de que a UFT possa aprimorar a sua governança sobre os processos de alocação e movimentação da força de trabalho, o que exige estudos sistemáticos sobre perfis existentes e desejados e sobre quantitativos de mão de obra disponível e projetado. A equipe resume alguns critérios técnicos que poderiam subsidiar tais ações: lacunas de competências, mapeamento de processos de trabalho, levantamento de produtividade média, projeção de vacâncias, compatibilidade entre o perfil profissional do novo colaborador e as atribuições do cargo/unidade, etc.

112. Estou de acordo com a proposta sugerida pela unidade técnica consubstanciada em recomendações para que a universidade fundamente, preferencialmente em critérios técnicos (como os já mencionados), as decisões relativas à gestão da força de trabalho, realizando levantamentos e monitoramentos periódicos para bem desempenhar essa atividade.

113. Também anuo à proposta de recomendar que a entidade implante a gestão por competências - iniciativa já em curso ainda que de maneira incipiente, conforme concluo do relatório de auditoria (item 3.3.1).

IV

114. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

115. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

116. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

117. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

118. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na UFT, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a UFT utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas. Percebo ainda que já há iniciativas relacionadas à implantação da gestão por competências na entidade.

119. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que não há desdobramento das estratégias organizacionais em objetivos, indicadores e metas especificamente voltados à gestão de pessoas, dada a inexistência de um plano que direcione o setor ao alcance dos objetivos definidos pela Administração.

120. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos resultados organizacionais.

121. Em adição, verificou-se a necessidade de que seja aprimorada a governança da entidade sobre o planejamento e a gestão da força de trabalho, de modo que essas atividades sejam pautadas por critérios que envolvam a situação presente e o futuro da organização.

122. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Universidade Federal do Tocantins. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da UFT.

123. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em apenas um dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

124. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 99/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.453/2014-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Marcio Antonio da Silveira (283.283.451-53).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Tocantins.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (SECEX-TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal do Tocantins, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. elaboração de plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela área de gestão de pessoas, com vistas a maximizar a sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.2. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.3. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.4. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.5. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.6. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.7. adoção de medidas que assegurem que sejam:

9.1.7.1. realizados levantamentos periódicos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

9.1.7.2. fundamentadas, preferencialmente em critérios técnicos, as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos levantamentos referidos no subitem acima, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

9.1.7.3. definidas e monitoradas, periodicamente, as informações sobre a força de trabalho, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, possibilitando sua utilização como insumos para planejamento e tomada de decisão;

9.1.8. efetiva implantação da gestão por competências na universidade, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas;

9.2. determinar à UFT, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal do Tocantins e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0099-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 015.454/2014-2
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Amapá
Responsável: Jose Carlos Tavares Carvalho (208.760.252-20)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Fundação Universidade Federal do Amapá (Unifap). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Amapá (Unifap), no período de 11/8 e 17/9/2014 a 30/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

125. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

126. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na Unifap com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

127. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-TO (peça 13):

"Antecedentes (Deliberação)

7. Em 2013, o TCU iniciou a análise da governança na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 (TC 022.577/2012-2).

8. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, cujo item 9.2.3 determinou à Sefip que realizasse fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade.

9. Em cumprimento às referidas determinações, a SecexEducação, no âmbito do TC 010.110/2014-3, apresentou proposta de FOC Governança de Pessoal em Universidades, a ser realizada com o apoio de outras unidades técnicas deste Tribunal, a fim de auditar amostra de unidades jurisdicionadas participantes do referido levantamento. A presente fiscalização é decorrente do Despacho de 26/5/2014 do Min. Valmir Campelo (TC 010.110/2014-3).

Visão Geral

10. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

11. Tendo em vista que 'governança de pessoas' ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

12. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem por objetivo:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

13. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está relacionada à forma como se executa o que foi definido.

14. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

15. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

16. Tal modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal:- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;
- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;
- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;
- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e
- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

17. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

18. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema ‘Alinhamento estratégico’. Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

19. Na publicação dos ‘10 Passos para a boa governança’, o TCU estabeleceu como 1º passo para a governança o entendimento de que os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, as organizações devem garantir que seus profissionais possuam as

competências necessárias ao exercício do cargo.

20. Para dar esse primeiro passo da boa governança, qualquer organização deve:

- Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos;
- Capacitar os membros da Alta Administração;
- Avaliar o desempenho dos membros da Alta Administração;
- Garantir que os benefícios concedidos aos membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos sejam adequados; e
- Dar transparência aos benefícios.

Objetivos e Questões de Auditoria

21. O principal objetivo da presente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Unifap no levantamento realizado em 2013 e que demonstrem os critérios utilizados para planejamento da força de trabalho.

22. Pertinente ao trabalho de validação, restou decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas (peça 9). Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos."

128. Foram utilizadas duas questões de auditoria. A primeira delas (Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?) foi desdobrada em cinco subquestões, uma para cada componente. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 13, p. 10-11) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

	definidos?	

129. Houve ainda uma segunda questão de auditoria, atinente ao planejamento da força de trabalho, que buscou identificar quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho.

130. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

131. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

132. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

133. Transcrevo a seguir, em essência, as investigações realizadas e a descrição dos achados de auditoria (peça 13, p. 13-27):

"3.1. Liderança da alta administração

37. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes:

a) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão;

b) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais;

c) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis;

d) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades;

e) designar gestores para executar processos de trabalho;

f) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais e organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e

g) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

38. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

39. Segundo o Relatório Individual da Avaliação da Unifap, elaborado pela Sefip, o objetivo que norteou a elaboração das 21 (vinte e uma) questões relativas à Liderança da alta administração é o de avaliar sua capacidade em assumir a responsabilidade pela adoção de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoração da gestão de pessoas. Este trabalho aplicou 3 (três) dessas questões:

Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?

Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas?

Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado?

40. A questão 16 tem por objetivo verificar se a alta administração adota algum mecanismo para assegurar que as diretrizes relativas à gestão de pessoas estão sendo cumpridas. Lembre-se de que a entidade respondera ao questionário da Sefip afirmando que a alta administração não monitora o cumprimento dessas diretrizes. Nesta auditoria, entretanto, informou que há a um Plano de Trabalho no sentido de tornar mais efetivo tal monitoramento.

41. Objetivou-se com as questões 17 e 19 verificar se existe na entidade órgão colegiado (ex. comitê, conselho) formalmente responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas;

em caso positivo, verificar se há mecanismo de monitoramento instituído para garantir que o órgão cumpra suas competências.

42. Quanto à questão 17, a entidade respondeu ao questionário da Sefip no sentido de que não há um órgão colegiado com atribuições específicas para auxiliar a alta administração sobre decisões relativas à gestão de pessoas, o que, de fato, foi constado pela equipe de auditoria; restou, então, que se apurasse no curso dos trabalhos a existência de um órgão colegiado com atribuições mais amplas, entre as quais as referentes à gestão de pessoas. Com efeito, no que respeita à questão 19, a entidade informou não haver monitoramento sobre o regular funcionamento desse eventual corpo colegiado, até porque não existe órgão colegiado com tal especificidade.

43. Não se pode esquecer, contudo, a especificidade da estrutura do comando maior da entidade, que, em nossa percepção, é capaz de viabilizar um estreito acompanhamento da gestão de pessoas. Este comando cabe ao Conselho Universitário – Consu, órgão colegiado integrante da administração superior com atribuições deliberativa e normativa em matéria de administração, e ao qual compete, entre outras, aprovar os planos anuais de trabalho, o plano estratégico e diretor da Universidade, o plano de desenvolvimento institucional e o projeto político-pedagógico institucional.

44. Trata-se de um corpo colegiado com ampla e variada representatividade, ao qual foi acrescentado, por meio da Resolução 1/2013-Condir, de 27/3/2001, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal – Progep, cujas atribuições envolve: i) planejar, coordenar, orientar, promover a execução, acompanhar políticas de Gestão de Pessoas; ii) gerir o sistema de gestão de pessoas no âmbito da Unifap; iii) promover as ações estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Plano de Gestão; e iv) assessorar o Reitor nos assuntos de gestão de pessoas no âmbito da Unifap.

45. Assim, com a recente participação da Progep como membro do Consu, ato que por si revela a preocupação da alta administração com o aprimoramento em governança e gestão de pessoas, abriu-se a perspectiva de um envolvimento mais direto da alta administração na gestão estratégica de pessoal. Enfim, tais ações denotam um arranjo que, pressupõe-se, atenderá as necessidades visadas em monitoramentos do gênero.

3.2. Alinhamento estratégico

46. Para o componente Alinhamento estratégico, o Relatório Individual da Avaliação da Unifap estabeleceu como objetivo o de ‘avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e das práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais’. No Levantamento realizado pela Sefip em 2013 que resultou nesse relatório tal alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso: (1) planejamento organizacional, (2) planejamento da gestão de pessoas, (3) planejamento da força de trabalho e (4) Unidade de Gestão de Pessoas – UGP como parceira estratégica.

47. Nesta auditoria, enfoca-se o fator de sucesso ‘planejamento da gestão de pessoas’, relacionado à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais. Para tanto, aplicou-se 1 (uma) das 8 (oito) questões relacionadas a este fator – lembre-se, entretanto, que foram aplicados para este componente outras 13 (treze) questões, distribuídas pelos demais fatores de sucesso –, a saber:

Q 24 – Executa processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?

48. Esta questão objetiva verificar se existe processo de planejamento para a área de gestão de pessoas, e, caso exista, se foi publicado plano com objetivos, indicadores de desempenho e metas para a área, haja vista que as organizações devem estabelecer formalmente e tornar público documento, em geral na forma de um plano, contendo ao menos os seguintes elementos: ‘(i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório’ (Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário).

3.2.1. Achado 1: Ausência de objetivos, indicadores de desempenho e metas

49. Constatou-se que no PDI 2010-2014, as diretrizes para a área de gestão de pessoas não estão clara e deliberadamente alinhadas a objetivos institucionais, ou seja, àqueles objetivos-fins últimos, estratégicos, diretamente voltados à missão da Unifap.

Critérios

a) Estabelecer a estratégia da organização - Prática E2.2 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6.

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

d) São exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8443/1992; Lei 9755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12527/2011.

Análise das evidências

50. O vigente plano de médio prazo da Unifap, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2010-2014), estabelece, entre outros, Princípios, Missão e Objetivos Institucionais, conforme segue.

Princípios

- Unidade de patrimônio e administração;
- Indissociabilidade do Ensino, Pesquisa e Extensão, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
- Universalidade de campo, pelo cultivo das áreas do conhecimento humano e das áreas técnico-profissionais;
- Pluralismo de ideias e de concepções; e
- Racionalidade de organização com utilização plena de recursos humanos e materiais.

Missão

- Ser uma fonte geradora de saberes e práticas nas diversas áreas do conhecimento por meio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, contribuindo para o desenvolvimento regional amazônico.

Objetivos Institucionais

- Implantar programa institucional de qualificação/capacitação docente;
- Estabelecer convênios de MINTER e DINTER para titulação docente;
- Participar institucionalmente em sociedades nacionais e internacionais de pesquisa com organização de eventos;
- Atuar e produzir em grupos de pesquisa;
- Organizar institucionalmente de projetos de extensão vinculados as atividades de ensino;
- Ampliar a infraestrutura para atividades acadêmicas;
- Participar institucionalmente com êxitos em editais de estímulo a formação continuada, pesquisa e implementação de EAD; Contratar professores qualificados;
- Criar novos cursos para atendimento da sociedade amapaense e expansão do número de vagas nos cursos existentes.

51. No que concerne à Gestão Institucional, o PDI 2010-2014 estabelece que o conjunto de ações, normas e programas relacionados com aspectos da organização administrativa, entre os quais se insere a gestão de pessoas, estão voltadas para a qualificação dos servidores no desempenho profissional, por meio de um preparo para um trabalho responsável e comprometido com a qualidade do serviço público e o atendimento das necessidades das comunidades acadêmica e externas.

‘[...] A capacitação se dá através de um processo continuado de formação de gestão de pessoa, e o aprimoramento administrativo para a adequação as renovações tecnológicas, envolvendo todos os servidores, com vista a qualificá-los para a execução das atividades profissionais e o atendimento das demandas institucionais e da sociedade.

O sentido de participação e envolvimento das pessoas é fundamental para gerar um retorno para a instituição e para a sociedade. A criação de políticas e diretrizes voltadas para a melhoria da qualidade das relações entre a Unifap e seus servidores torna-se, então, a base para que possamos atingir as metas estabelecidas. A instituição desta maneira, desde 2007, implantou o Programa de Capacitação para servidores do quadro técnico-administrativo a partir do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação (PCCTAE), instituído pela Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005, considerou como prioridade a capacitação e

qualificação de seus servidores como forma de garantir a qualidade da prestação dos serviços nas áreas meio e fim.

Frente às novas exigências apresentadas às universidades, e adesão da Unifap ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-Reuni, instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de Abril de 2007, de imprimir maior qualidade no processo de formação, agilidade e flexibilidade nos serviços oferecidos, tornam-se imprescindíveis competências de diversas naturezas vinculadas a diferentes campos de atuação. Considerando tais premissas, relacionamos as seguintes diretrizes:

- Corpo docente – composição, políticas de qualificação, plano de carreira e regime de trabalho.

- Cronograma e plano de expansão do corpo de docente, com titulação e regime de trabalho, detalhando perfil existente e pretendido para o período de vigência do PDI.

- Corpo técnico/administrativo – estruturação, políticas de qualificação, plano de carreira e/ou cargos e salários e expansão do corpo técnico.

Ações estratégicas para a consecução das metas acima estabelecidas:

- Realizar o redimensionamento mediante a identificação da necessidade de pessoal por unidade administrativa, prevendo remanejamento, readaptação e redistribuição da força de trabalho de cada unidade organizacional;

- Fomentar parcerias com órgãos interessados, para realização do programa de capacitação nas áreas de planejamento estratégico, planejamento didático pedagógico, gestão administrativa, gestão orçamentária e financeira.

- Executar o programa de avaliação de desempenho, como processo pedagógico e participativo, abrangendo de forma integrada a avaliação das ações institucionais voltadas para as atividades das equipes de trabalho, para as condições de trabalho e para as atividades individuais.'

52. No que tange especificamente à 'Organização e Gestão de Pessoal', consta do plano cinco 'critérios' que a Unifap deve utilizar na contratação de pessoal, e, logo em seguida, estabelece três 'metas':

Critérios

- Diagnóstico de necessidade apontada pelas Unidades Administrativas;
- Expansão em vagas em cursos de graduação já existentes;
- Expansão de vagas com a criação de cursos novos;
- Expansão de vagas com a criação de novos cursos de pós-graduação; e
- Relação Professor-aluno.

Metas

a) Garantir capacitação e aperfeiçoamento didático-pedagógico aos docentes e técnicos da Instituição;

b) Produzir orientações atualizadas periodicamente aos técnicos e docentes sobre planejamento e avaliação educacional.

c) Considerando a expectativa de expansão das atividades de pós-graduação e de pesquisa, faz-se necessário ajustar a disponibilidade de pessoal técnico-administrativo para desempenhar as atribuições pertinentes à Pró-Reitoria e aos Departamentos, proporcionando a estruturação de suas respectivas equipes e ainda das secretarias específicas para cada um dos cursos/programas.

53. Constatou-se que, embora o PDI 2010-2014 estabeleça diretrizes para a área de gestão de pessoas, as mesmas não estão clara e deliberadamente alinhadas a objetivos institucionais, ou seja, àqueles objetivos-fins últimos, estratégicos, diretamente voltados à missão da Unifap. Não obstante se saiba que as ações na área de gestão de pessoas permeiam toda a instituição, espera-se da alta administração, sempre que possível, o compromisso com o estabelecimento de vínculos diretos entre programas/ações de gestão de pessoas e específicos fins institucionais.

54. Por outro lado, verifica-se que o que o Plano denomina por 'metas' são, na verdade, um conjunto de objetivos-meios, uma vez que exteriorizam pretensões abstratas; as metas, propriamente, apresentam correspondência direta com uma situação concreto a ser atingida, expressa, em muitos casos, diretamente por meio de indicadores estabelecidos para cada objetivo-meio.

55. Enfim, tais evidências concorrem para que se recomende que o próximo plano institucional se estruture de forma sistemática, apresentado, claramente, os objetivos de gestão de pessoas diretamente alinhados às estratégias da instituição, indicadores para cada objetivo definido, e metas para cada indicador.

Possíveis causas

a) A alta administração não reconhecer o papel estratégico de diversas funções de RH, priorizando apenas ações gerais de capacitação;

b) Ausência ou aprimoramento de uma metodologia de planejamento que propicie evidenciar o alinhamento da estrutura, programas e processos internos – inclusive relativos à gestão de pessoas – à missão, visão e objetivos estratégicos.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) A falta de indicadores e metas para funções importantes de RH, como movimentação de pessoal e gestão da liderança, reduz a agregação de valor delas para a consecução da estratégia organizacional.

Conclusão

56. Considerando-se que o planejamento estratégico define o caminho a ser seguido pela organização ao longo do tempo, sendo caracterizado pelo conjunto de objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão e alcance da visão de cada instituição, a sua existência não é ação suficiente para consecução de seus objetivos. Há a necessidade de que o desdobramento do plano estratégico também contemple um plano operacional de gestão de pessoas, trazendo maior direcionamento para essa área.

57. Cabe ressaltar que o plano operacional de gestão de pessoas deve abranger todas as funções estratégicas de gestão de pessoas (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima), e não apenas a função de capacitação, com o estabelecimento de indicadores e metas.

Proposta de encaminhamento

58. Recomendar que a entidade avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

59. O Relatório Individual da Avaliação da Unifap estabeleceu para o componente Gestão da liderança e do conhecimento, o objetivo de avaliar a capacidade de a entidade ‘garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturam o conhecimento organizacional e promovem a aprendizagem’. Considerou-se que a aderência da entidade no que tange a este componente deve ser analisado considerando a presença de quatro fatores de sucesso: (1) gestão da liderança e processo sucessório, (2) integridade e comprometimento, (3) aprendizagem contínua e (4) gestão do conhecimento.

60. Esta auditoria se centrou no fator de sucesso ‘gestão da liderança e processo sucessório’, a partir do que procurou verificar se a entidade identifica competências de liderança e estabelece objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes. Com esse propósito, a equipe aplicou 1(uma) das 8 (oito) questões referentes a este fator de sucesso – lembre-se que para este componente foram aplicadas outras 21 (vinte e uma) questões, distribuídas entre os demais fatores de sucesso.

61. Assim, com o objetivo de verificar se a organização promove o desenvolvimento gerencial com vistas a garantir a continuidade e a qualidade da liderança em todos os níveis de gestão, e considerando que uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é ‘promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento’ (Decreto 5.707/2006, art. 3º, III), selecionou-se para aplicação neste trabalho a questão Q 40, qual seja:

Q 40 – Oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?

3.3.1. Achado 2: não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes ou de seus sucessores

62. A Unifap não possui programa contínuo para desenvolvimento de líderes nem dos potenciais sucessores.

Critérios

a) Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º.

b) Avaliar e supervisionar as práticas e os processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47.

c) Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

63. A entidade respondeu ao questionário da Sefip informando que adota parcialmente a prática. Contudo, não foram apresentados elementos que comprovem a realização de capacitações direcionadas especialmente à habilitação dos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores.

64. Verificou-se que a adoção parcial citada corresponde à execução de capacitação no âmbito do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação - PCCTAE, instituído pela Lei 11.091/2005, cujo objetivo é o de promover o 'desenvolvimento do servidor na carreira por meio da mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação ou Progressão por Mérito Funcional'. Tais ações, portanto, são de âmbito geral, destinam-se não apenas aos técnico-administrativos ocupantes de cargos de gestão, mas aos demais, e não alcança, por exemplo, os docentes que exercem funções gerenciais.

65. Por outro lado, o PCCTAE não corresponde estritamente a um programa de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança, tem conteúdo amplo. Notou-se que a maioria dos cursos ofertados corresponde a tradicionais conteúdos de interesse geral. Outro ponto crítico, conforme levantado em entrevista, é a constatação de que tais treinamentos efetivamente não contam com a plena adesão dos gestores superiores, notadamente os docentes, o que acaba por evidenciar a ausência de compromisso com tal prática de governança.

Possíveis causas

a) Gestão por competência não foi implantada.

b) Restrição orçamentária.

c) Alta rotatividade inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas.

d) Carência de pessoal.

e) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências institucionais de qualificação técnica.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Existência de gestores com deficiências nas competências necessárias para o bom desempenho da função.

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores.

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

66. Um programa de desenvolvimento gerencial passa inicialmente pela definição das competências desejadas e as necessidades de capacitação dos gestores. Como não há tal definição, inviabiliza-se uma aplicação de recursos mais eficaz em ações correlacionadas. Ademais, a identificação e o desenvolvimento de novos líderes são meios de valorizar o servidor e, com efeito, contribuir para a sua permanência na entidade. Daí, também, a necessidade de desenvolver e manter um banco de talentos, por meio do qual potenciais servidores possam ser identificados para assumir os cargos gerenciais. O banco de talentos, conforme orientações da Sefip, possuiria as seguintes características:

'O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

Caso essa proposta seja aceita pela entidade, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.'

67. A rotatividade dos gestores da Unifap ocorre com a posse do reitor eleito. Diante de tais especificidades há pouco investimento na formação, desenvolvimento e identificação de líderes. A identificação e o desenvolvimento de novos líderes seriam meios de valorização do servidor, podendo contribuir para a sua continuidade no órgão. Nesse sentido, propõe-se que órgão desenvolva um banco de talentos com potenciais servidores para assunção a cargos gerenciais, quando a rotatividade for inevitável.

68. O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

69. É importante anotar que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.

Propostas de encaminhamento

70. Recomendar À Unifap que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

b) avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

71. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

72. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso ‘Avaliação de desempenho’, que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

73. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho, que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

74. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

75. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: a organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 3: as ações de capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores não são efetivamente complementares entre si

76. A proposta de capacitação na Unifap não está baseada em diagnóstico institucional para identificação e estabelecimento de necessidades. A avaliação de desempenho não identifica as necessidades de capacitação dos servidores e dos gestores, apenas serve de meio formal para a elaboração de um Plano de Capacitação de acordo com o que cada unidade solicita.

Critérios

a) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si - Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII.

b) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho - IFAC, 2013.

c) Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual - Decreto 5.707/2006, art. 1º, III.

Análise das evidências

77. Conforme apurado em entrevistas, há ligação tênue entre a avaliação de desempenho e a capacitação na instituição. O plano de capacitação de cada unidade organizacional informa a necessidade de cursos, sem correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado. Dessa forma, a área de gestão de pessoas depende da proatividade do gestor, que deverá identificar os cursos que tenham ligação direta com o desempenho do seu subordinado.

Possíveis causas

a) Ausência do mapeamento de competências.

b) Ausência de implementação da gestão por competência na Unifap.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização.

b) Gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades.

Conclusão

78. É necessário que a Unifap adote providências para cumprir a diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII, que preconiza considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si.

79. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las.

Propostas de encaminhamento

80. Recomendar à Unifap que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

3.5. Gestão de Talentos

81. A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

82. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

83. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

84. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

85. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso ‘Recrutamento, seleção e integração’, que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

86. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: o processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 4: Não há processo de seleção de gestores orientado por competências em vigor

87. Preliminarmente, é importante anotar que quando da resposta ao questionário no âmbito do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas em 2013, a Unifap respondeu que pretendia adotar a prática. No entanto, constatou-se que até a presente data nenhuma ação administrativa foi tomada para iniciar o processo.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15.

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013.

d) Prevê estabelecimento de processo de seleção interna que definirá os parâmetros para ocupação dos cargos em comissão e das funções gratificadas, de forma a priorizar méritos profissionais dos servidores - Decreto 7.127/2010, art. 46, parágrafo único.

e) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, caput.

f) Regimento Interno Unifap.

Análise das evidências

88. A escolha dos gestores ocorre de maneira discricionária, sem processo que assegure a transparência dos critérios utilizados e que considere a qualificação e competência gerencial dos candidatos para os cargos e funções pleiteados.

89. Todavia, a escolha encontra-se aderente às normas estatuídas atualmente pelo Regimento Interno da Universidade, uma vez que determinados cargos só podem ser preenchidos por docentes, ou por escolha dos membros do órgão ou por escolha discricionária do Reitor que deve escolher dentre os detentores do cargo. Os normativos exigem cargos de docentes para ocupar a maioria dos cargos gerenciais.

90. A mudança de paradigma seria importante para definição de escolhas baseadas em competências e desenvolvimento de gestores nos aspectos gerenciais, criando uma cultura de aprimoramento na qual os papéis e responsabilidades pela implementação da estratégia estaria bem definido. Possíveis causas

a) Ausência de mapeamento de competências gerenciais.

b) Ausência de cultura de escolha de líderes com base no mapeamento de competências gerenciais.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo.

b) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento profissional no órgão.

c) Deficiência na profissionalização dos gestores.

d) Ausência de banco de talentos.

Conclusão

91. A Unifap não desenvolveu modelo de escolha dos gestores com base em competências gerenciais. As seleções para cargos gerenciais são baseadas em critérios discricionários, de acordo com a vontade e a conveniência do reitor.

92. Com efeito, provavelmente, as escolhas discricionárias podem resultar em escolhas inadequadas às necessidades organizacionais. No entanto, os normativos engessam na maioria das vezes a escolha do reitor para cargos gerenciais, uma vez que a maioria dos escolhidos devem ser detentores de cargo de docente. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

93. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiam a concorrência.

94. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

Propostas de encaminhamento

95. Recomendar à Unifap que adote sistemática de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

3.6. Planejamento da Força de Trabalho

96. Fator de sucesso do sistema ‘Alinhamento estratégico’, o planejamento da força de trabalho (PFT) consiste no conjunto de processos executados sistematicamente pela organização para avaliar as necessidades atuais e futuras da força de trabalho, em termos quantitativos e qualitativos, e definir as estratégias para atendê-las. Trata-se, portanto, da forma como a organização define, avalia e controla a sua força de trabalho, com vistas a assegurar a consecução da estratégia organizacional.

97. De forma simplificada, podemos dizer que o objetivo do PFT é assegurar que as pessoas certas com as competências certas estejam nos lugares certos e nos momentos certos. Ele permite que a organização identifique lacunas ou excessos na força de trabalho e desenvolva estratégias de gestão de pessoas (p. ex., realocação, contratação, desenvolvimento, terceirização) para solucionar os problemas identificados, contribuindo para o alcance das metas organizacionais.

98. É fundamental que as decisões referentes à força de trabalho sejam orientadas por informações precisas, relevantes e contínuas, evitando situações de risco que podem comprometer o desempenho organizacional, tais como falta de pessoal qualificado em áreas críticas e excesso de pessoal em outras áreas. Essa necessidade está corroborada no Referencial Básico de Governança publicado pelo TCU (p. 35), que enfatiza a importância da tomada de decisão embasada em informações de qualidade.

99. De acordo com o modelo publicado pelo United States Office of Personnel Management (OPM), o planejamento da força de trabalho deve ser composto por cinco fases. Primeiramente, define-se o direcionamento estratégico, alinhando o PFT com o planejamento estratégico da organização. Na segunda fase: identifica-se a força de trabalho existente e como ela irá evoluir ao longo do tempo (por exemplo, por meio de projeções de aposentadoria); define-se a quantidade, a localização e o tipo de trabalhadores necessários para o cumprimento da estratégia organizacional; e, ao confrontar essas informações, identificam-se as lacunas ou excessos existentes na força de trabalho atual e futura (projetada). A terceira fase envolve a elaboração de plano de ação para suprimir essas lacunas, com a especificação de ações como recrutamento, treinamento, reestruturação, realocação, planejamento sucessório e melhorias tecnológicas. A implementação do plano de ação é a próxima fase. Por fim, faz-se o monitoramento e a avaliação desse plano, para fins de melhoria contínua e ajustes, quando identificados desvios ou quando forem identificadas novas necessidades da força de trabalho.

100. Um PFT efetivo permite, por exemplo: alinhar os requisitos da força de trabalho ao plano estratégico, desenvolver uma visão abrangente sobre as lacunas entre as competências da força de trabalho atual e as competências necessárias no futuro, e tomar decisões sobre a melhor forma de estruturar a organização.

101. É importante frisar que, no Levantamento de Governança e Gestão de pessoas – Ciclo 2013, identificou-se que, de modo geral, as decisões relacionadas à PFT das organizações participantes ainda não são suficientemente embasadas em critérios técnicos. Diante desse cenário, por meio da seguinte questão de auditoria, a equipe buscou identificar os critérios utilizados pela Unifap para definir a força de trabalho necessária e alocá-la nas suas diversas unidades: quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho?

3.6.1. Achado 5: as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos

102. Na Unifap, a definição do quadro de pessoal necessário ou autorizado não foi identificada em documento algum, impossibilitando o controle comparativo entre a força de trabalho existente e a requerida. Como não há informações sobre lacunas ou excessos na força de trabalho, a capacidade do órgão de definir estratégias de gestão de pessoas – tais como realização de concursos públicos e realocação de pessoal – encontra-se significativamente comprometida. Outra situação que merece destaque diz respeito à falta de monitoramento periódico de informações relevantes sobre a força de trabalho (p. ex., projeções de vacância), o que certamente está comprometendo a qualidade de diversas decisões na área de pessoal do órgão.

Critérios

a) Sistematicamente define o tamanho da força de trabalho necessária para alcançar os objetivos organizacionais - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

b) As decisões relacionadas a reorganização, reestruturação e alocação baseiam-se em estudos e análises atuais da força de trabalho - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

c) Documenta e avalia funções-chave de todas as áreas de negócio da organização - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

d) Analisa estatísticas, dados e tendências da força de trabalho no processo decisório de alocação de mão de obra - Modelo de Planejamento da Força de Trabalho do OPM.

e) Tomar decisões embasadas em informações de qualidade - Diretrizes para a boa governança - Referencial Básico de Governança – TCU.

f) Normas gerais relativas a concursos públicos - Decreto 6.944/2009, arts.1º-4º.

Possíveis causas

a) Falta de capacitação da área técnica em planejamento da força de trabalho.

b) Ausência de ferramentas para acompanhamento da força de trabalho (mapeamento de competências e mapeamento de processos).

c) Ingerências políticas.

d) Implementação parcial da gestão por competências.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Falta ou excesso de mão-de-obra em determinadas áreas.

b) Entrada e movimentação de pessoal sem qualificação técnica necessária.

c) Desconhecimento do perfil da força de trabalho.

d) Prejuízo à definição e ao cumprimento de estratégias organizacionais, visto que a força de trabalho pode não estar adequada às necessidades organizacionais futuras.

e) Redução das atividades de treinamento e desenvolvimento em razão da necessidade de os servidores permanecerem em seus postos de trabalho.

f) Escassez de pessoal com o perfil almejado pela organização.

Conclusão

103. Pode-se concluir que a Unifap não possui monitoramento de sua força de trabalho, de forma a manter controle efetivo da mão-de-obra existente e prever necessidades futuras de pessoal. Com isso, decisões sobre vagas solicitadas para concursos públicos e distribuição de pessoal em diversas unidades da Unifap são embasadas em decisões reativas às vacâncias ocorridas ou à expansão de serviços acadêmicos. Portanto, não se consideram as necessidades futuras da instituição, atuando, como afirmado, de forma reativa ao realizar concurso com base em cargos vagos.

104. A ausência de controle da movimentação interna de pessoal não permite identificar problemas de gerenciamento ou de adequação funcional do servidor, dificultando a promoção de ações de melhoria por parte da área de RH.

105. Outra deficiência preocupante é a falta de definição do quantitativo necessário de pessoas nas unidades que compõem a área administrativa da Unifap, a fim de que suas atribuições sejam adequadamente cumpridas. Tal situação impossibilita o monitoramento da quantidade atual de pessoas em relação à quantidade prevista, sendo que essa informação é fundamental para a tomada de diversas decisões referentes a planejamento da força de trabalho.

106. Também conclui-se pela inexistência de gestão por competências que permita a identificação de lacunas de competências, por meio da comparação entre os perfis profissionais que compõem a organização e os requeridos para a consecução da estratégia organizacional. Além de facilitar o planejamento da força de trabalho, a conclusão da implantação da gestão por competências permitirá a integração das funções de RH, minimizando as deficiências encontradas.

107. Ante o exposto, pode-se afirmar que as decisões da Unifap sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos. Exemplos de critérios técnicos que poderiam ser utilizados para subsidiar essas decisões são: lacunas de competências, mapeamento de processos de trabalho, produtividade média, projeção de vacâncias, compatibilidade entre o perfil profissional do novo colaborador e as atribuições do cargo/unidade, etc.

Propostas de encaminhamento

108. Recomendar à Unifap que:

a) adote medidas para assegurar a realização periódica de levantamentos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

b) fundamente, preferencialmente, em critérios técnicos as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos referidos levantamentos, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

c) defina e monitore as informações sobre a força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, para que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisão;

d) faça a implantação da gestão por competências no órgão, de forma a permitir melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas."

134. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores. Entretanto, transcorrido o prazo processual adotado no instrumento de comunicação, os gestores não remeteram seus comentários.

135. Verifica-se que as questões de auditoria que nortearam este trabalho buscaram avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como em

relação ao dimensionamento e à alocação da força de trabalho. A conclusão foi a de que existem deficiências em relação às duas questões, conforme detalhado pela unidade técnica (peça 13, p. 29-30):

"114. Duas questões de auditoria nortearam este trabalho. A primeira questão era: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Constatou-se que a Unifap apresenta deficiências em componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria:

- Alinhamento estratégico: ausência de objetivos, indicadores de desempenho e metas (achado 1);
- Gestão da liderança e do conhecimento: não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores (achado 2);
- Cultura orientada a resultados: as ações de capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si (achado 3);
- Gestão de talentos: não há processo de seleção de gestores orientado por competências em vigor (achado 4).

(...)

116. A segunda questão de auditoria foi: quais critérios são utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho?

117. Identificou-se que não há definição do quadro ideal de pessoas no caso das diversas áreas.

118. O planejamento de concursos públicos dá-se conforme a disponibilidade de código de vaga pelo Ministério do Planejamento, mediante ampliação de serviços universitários ou vacância de cargos.

119. Para a alocação inicial da força de trabalho, foram identificados os seguintes critérios: definição de instâncias superiores e interesse do gestor detentor da vaga (departamento).

120. Já no caso da movimentação interna, as decisões se baseiam atualmente nos critérios a seguir: definição de instâncias superiores; tempo de serviço; interesse do colaborador e necessidades dos setores acadêmicos ou administrativos, quanto aos técnicos administrativos, uma vez que a movimentação dos docentes se dá por interesse dos mesmos por motivos pessoais (muitas vezes judicializado) ou para fins de qualificação para progredir na carreira docente.

121. Com base nessas e em outras informações, a equipe de auditoria concluiu que as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos (achado 5). É importante destacar que o órgão carece de projeções de necessidades futuras da força de trabalho, o que prejudica a qualidade das decisões relacionadas à gestão de pessoas.

122. No entanto, não se pode afirmar que as deficiências apresentadas neste relatório estão comprometendo a capacidade da Unifap de gerar melhores resultados e benefícios para a sociedade ou de se expor a riscos relevantes."

136. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. A auditoria identificou inconsistência em três dos oito itens selecionados para validação, conforme descrito abaixo (peça 13, p. 28-29):

Item do questionário (prática)	**Resposta no Levantamento**	**Situação encontrada na presente auditoria**
Q16 – A alta administração da organização monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?	Não.	Não. Segundo a reitora há um Plano de Trabalho para fazê-lo.
Q17– A alta administração da organização: designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas?	Não.	Não.
Q19 – A alta administração monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado?	Não.	Não.
Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?	Pretende adotar a prática.	Pretende adotar a prática.

Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?	Adota parcialmente a prática	Pretende adotar a prática. Os entrevistados não identificaram os programas de treinamento e de desenvolvimento de competências que subsidiariam a resposta inicial. A reitora afirmou que atuará para implantar a gestão por competência. Assim, entende-se que a resposta deve ser "pretende adotar a prática".
Q45 – A organização identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes?	Adota parcialmente a prática.	Pretende adotar a prática. Segundo os entrevistados, não há integração entre avaliação de desempenho e capacitação. Tal prática será melhor adotada quando da implantação da gestão por competência. Além disso, não se identificou instrumentos administrativos que evidenciem a identificação das necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Dessa forma, a resposta deve ser "pretende adotar a prática".
Q56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização?	Iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática.	Pretende adotar a prática. Os entrevistados foram concordantes no sentido não há plano de ação especificamente para implementação das avaliações, razão pela qual se entende que a resposta mais adequada é "pretende adotar a prática".
Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores?	Pretende adotar a prática.	Pretende adotar a prática. A Unifap não informou quaisquer iniciativas quanto à adoção da prática. Os entrevistados foram concordantes de que como a gestão por competências ainda não foi desenvolvido. Afirmaram que a Universidade segue as prescrições do Regimento Interno, do Estatuto e das normas oriundas dos Conselhos Superiores que permitem a escolha dos gestores de forma discricionária do reitor (eleito pela comunidade acadêmica). Salientaram, no entanto, que a escolha dos gestores encontra-se alinhado ao plano de gestão do dirigente máximo apresentado à comunidade acadêmica quando do período eleitoral.

137. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 13, p. 30):

"124. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a Unifap que:

124.1. avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional (parágrafo 58);

124.2. realize o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas (parágrafo 70, 'a');

124.3. avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (parágrafo 70, 'b')

124.4. assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão (parágrafo 80);

124.5. adote sistemática de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (parágrafo 96);

124.6. adote medidas para assegurar a realização periódica de levantamentos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição (parágrafo 109, 'a');

124.7. fundamente, preferencialmente, em critérios técnicos as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos

referidos levantamentos, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização (parágrafo 109, ‘b’);

124.8. defina e monitore as informações sobre a força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, para que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisão (parágrafo 109, ‘c’); e

124.9. faça a implantação da gestão por competências no órgão, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas (parágrafo 109, ‘d’).”

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Amapá (Unifap), no período de 11/8 e 17/9//2014 a 30/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

138. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

139. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na Unifap. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

140. Este trabalho foi norteado pelas seguintes questões de auditoria:

a) qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos;

b) quais **critérios** são utilizados pela organização para **dimensionamento e alocação da força de trabalho**?

141. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

142. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

143. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

144. Com relação à validação das informações prestadas pela Fundação Universidade Federal do Amapá (Unifap) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela

universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

145. Foram identificados cinco achados. Quatro deles, relacionados à primeira questão de auditoria, envolvem os seguintes componentes do modelo de avaliação: **alinhamento estratégico**, **gestão da liderança e do conhecimento**, **cultura orientada a resultados** e **gestão de talentos**. O outro achado diz respeito à segunda questão de auditoria e envolve o **planejamento da força de trabalho**.

146. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

147. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

148. Quando se aborda o **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

149. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **não há objetivos, indicadores e metas** relacionados à área de pessoal da Unifap.

150. Constatou-se que estão delineadas diretrizes para a área de gestão de pessoas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2010-2014). Todavia, a equipe relata que essas orientações não estão alinhadas ao planejamento estratégico da organização.

151. A situação encontrada não assegura a consecução dos objetivos organizacionais, uma vez que o plano estratégico não se encontra desdobrado no plano de gestão de pessoas, com indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). Sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados dificulta a correção de rumos e a melhoria contínua.

152. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional.

153. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

154. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

155. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação. Todavia, é necessário que haja ações especificamente voltadas aos gestores, iniciando-se pela definição das competências desejadas e das necessidades de capacitação. Ao mesmo passo, é desejável que haja

processos de identificação e desenvolvimento de novos líderes — que também funcionam como meios de valorizar os servidores e garantir a continuidade da gestão.

156. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à Unifap que realize mapeamento das competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

157. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

158. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

159. Após entrevistar gestores, a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

160. Relata a equipe que não há forte associação entre avaliação de desempenho e capacitação, cabendo a cada unidade sugerir cursos sem a necessária correlação com as necessidades individuais/organizacionais ou com o desempenho. Assim, não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

161. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade.

162. O último componente incluído na primeira questão de auditoria foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

163. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita de maneira discricionária, sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional.

164. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à Unifap que adote sistemática de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

165. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que

leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

166. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

167. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

168. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de todos os cargos e funções de natureza gerencial decorra de processo seletivo que valorize a ampla concorrência. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

169. No meu entender, é desejável que a Unifap realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

170. Nesse sentido, adoto encaminhamento ligeiramente diverso, mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

171. Dentro da segunda questão de auditoria, foi avaliado o **planejamento da força de trabalho**, fator que diz respeito ao modo como a organização define, avalia e controla a sua força de trabalho, identificando áreas de lacunas ou excessos, com vistas a assegurar a consecução da estratégia organizacional. A equipe buscou identificar quais são os critérios utilizados pela organização para dimensionamento e alocação da força de trabalho.

172. No entender da equipe, **as decisões sobre quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho não são suficientemente embasadas em critérios técnicos**.

173. As oportunidades de melhorias identificadas pela auditoria no contexto desse fator de avaliação dizem respeito a várias deficiências, a saber: inexistem estudos que definam quadro de pessoal necessário ou autorizado, o que impossibilita a comparação entre força de trabalho existente e requerida; inexistem informações sobre lacunas ou excessos na força de trabalho, o que compromete a capacidade do órgão de definir estratégias de gestão de pessoas (tais como a realização de concursos públicos e a realocação de pessoal); inexiste monitoramento periódico de informações relevantes sobre a força de trabalho (a exemplo de projeções de vacância); e ainda não foi integralmente implementada a gestão por competências ou realizado o mapeamento de processos de trabalho, ações que poderiam fornecer critérios técnicos para definição de quantitativos e perfil da força de trabalho.

174. A partir desse quadro, nota-se a necessidade de que a Unifap possa aprimorar a sua governança sobre os processos de alocação e movimentação da força de trabalho, o que exige estudos sistemáticos sobre perfis existentes e desejados e sobre quantitativos de mão de obra disponível e projetado. A equipe resume alguns critérios técnicos que poderiam subsidiar tais ações: lacunas de competências, mapeamento de processos de trabalho, levantamento de produtividade média, projeção

de vacâncias, compatibilidade entre o perfil profissional do novo colaborador e as atribuições do cargo/unidade, etc.

175. Estou de acordo com a proposta sugerida pela unidade técnica consubstanciada em recomendações para que a universidade fundamente, preferencialmente em critérios técnicos (como os já mencionados), as decisões relativas à gestão da força de trabalho, realizando levantamentos e monitoramentos periódicos para bem desempenhar essa atividade.

176. Também anuo à proposta de recomendar que a entidade implante a gestão por competências de forma a permitir melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas.

IV

177. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

178. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

179. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

180. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

181. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na Unifap, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a Unifap utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

182. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que não há desdobramento das estratégias organizacionais em objetivos, indicadores e metas especificamente voltados à gestão de pessoas, dada a falta de correlação entre plano operacional e macro-objetivos organizacionais.

183. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos resultados organizacionais.

184. Em adição, verificou-se a necessidade de que seja aprimorada a governança da entidade sobre o planejamento e a gestão da força de trabalho, de modo que essas atividades sejam pautadas por critérios que envolvam a situação presente e o futuro da organização.

185. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Universidade Federal do Amapá. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da Unifap.

186. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em três dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

187. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 100/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.454/2014-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Jose Carlos Tavares Carvalho (208.760.252-20).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Amapá.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (SECEX-TO).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Amapá (Unifap) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal do Amapá, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. elaboração de plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela área de gestão de pessoas, com vistas a maximizar a sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.2. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.3. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.4. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.5. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que sejam:

9.1.6.1. realizados levantamentos periódicos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras da instituição;

9.1.6.2. fundamentadas, preferencialmente em critérios técnicos, as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho, utilizando, entre outras informações, as provenientes dos levantamentos referidos no subitem acima, de forma a manter um processo de gestão de pessoas contínuo e integrado às estratégias da organização;

9.1.6.3. definidas e monitoradas, periodicamente, as informações sobre a força de trabalho, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, possibilitando sua utilização como insumos para planejamento e tomada de decisão;

9.1.7. implantação da gestão por competências na universidade, de forma a permitir um melhor planejamento da força de trabalho e integrar todas as funções de gestão de pessoas;

9.2. determinar à Unifap, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal do Amapá e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0100-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário.
TC 015.741/2014-1
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Universidade Federal do Ceará
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Universidade Federal do Ceará. Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará, no período de 4/8 a 12/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

188. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013,

realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

189. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

190. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-CE (peça 28):

"Antecedentes (Deliberação)

10. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação de governança na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 (TC 022.577/2012-2).

11. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, cujo item 9.2.3 determinou à Sefip que realizasse fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelas organizações no levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade. Foi também determinado à Sefip que apresentasse propostas de fiscalização nas áreas consideradas mais críticas da governança de pessoas.

12. Em cumprimento às referidas determinações, a Sefip, no âmbito do TC 004.222/2014-8, apresentou proposta de FOC a fim de coletar evidências que validassem as informações declaradas pelos órgãos/entidades no levantamento de 2013, além de contribuir para o aperfeiçoamento da governança e gestão de pessoas. Assim, diante da oportunidade apresentada, bem como da relevância e materialidade dos recursos envolvidos com o tema, a SecexEducação optou por realizar FOC específica, com o apoio da Sefip, no intuito de avaliar a governança e a gestão de pessoas nas Ifes e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. A presente fiscalização é decorrente dessa proposta, que foi autorizada mediante Acórdão 1.031/2014-TCU-Plenário.

Visão Geral

13. A Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – definiu a governança de Pessoas como um conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

14. Apontou os seguintes objetivos da governança de pessoas:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

15. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

16. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais.

17. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, adotando modelo de avaliação composto por sete componentes: Liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada para resultados, gestão de talentos, controle da concessão de direitos e vantagens, *accountability*.

18. Esses sete componentes representam importantes sistemas da área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- Liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
- Alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
- Gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de

programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;

- Cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;

- Gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;

- Controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e

- Accountability – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

19. A Administração Universitária é exercida em dois níveis: a administração superior e a administração acadêmica, sendo que a administração superior é exercida através do Conselho Universitário, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e da Reitoria. A alta administração (Administração Superior) da Universidade Federal do Ceará é formada pelo Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitores de Graduação, Pesquisa e Pós Graduação, Extensão, Assuntos Estudantis, Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas.

20. A PROGEP- Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - foi criada no exercício de 2012 e possui a seguinte estrutura organizacional: Diretoria de Processos e Projetos de Inovação, Assessoria de Legislação e Normas, Assessoria Técnica e Administrativa, Secretaria Administrativa, CPPD (Comissão Permanente de Pessoal Docente), CPAC (Comissão Permanente de Acumulação de Cargos, SERVI (Central de Serviços ao Servidor), CAPES (Coordenadoria de Administração de Pessoal), CODEC (Coordenadoria de Desenvolvimento e Capacitação) e COQVT (Coordenadoria de Qualidade de Vida no Trabalho).

21. A Universidade Federal do Ceará possui um quadro de pessoal de 5662 servidores, sendo, 2255 docentes (efetivos, substitutos e EBTT) e 3407 técnico-administrativos. Em julho de 2014, possuía 603 gestores.

Objetivos e Questões de Auditoria

22. O principal objetivo dapresente fiscalização foi coletar evidências que validem as informações declaradas pela Universidade Federal do Ceará em resposta ao Questionário Perfil GovPessoas 2013. A partir do conhecimento da realidade do órgão, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

23. No que concerne ao trabalho de validação, foi decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas. Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Essa validação foi feita no âmbito da questão de auditoria: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Para melhor organizar o trabalho, essa questão foi desdobrada em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente.

191. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 28, p. 11-12) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	<u>Liderança da alta administração:</u> Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	<u>Alinhamento estratégico</u>: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.

	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

192. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

193. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

194. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

195. O relatório apresenta cinco achados de auditoria, cuja essência transcrevo a seguir (peça 28, p. 13-35). Destaco o fato de que essas constatações foram submetidas a comentários dos principais gestores, de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT).

3. Achados decorrentes das questões de auditoria

3.1. Liderança da alta administração

35. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização.

36. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papeis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papeis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papeis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

37. Este componente do modelo busca verificar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A governança de pessoal deve estar conectada ao ambiente corporativo. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

38. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

3.1.1. Achados 1: Insuficiência de controle para verificar o cumprimento das diretrizes e dos resultados na área de Gestão de Pessoas.

39. Embora o acompanhamento das diretrizes relativas à gestão de pessoas esteja sendo discutido nos workshops/seminários, não verificamos a existência de Relatórios Gerenciais resultantes das mencionadas reuniões, contendo informações detalhadas do que foi implementado ou não em termo de diretrizes. As informações existem apenas de forma resumida, inseridas em slides, com informações insuficientes.

Critérios

a) Elaboração de relatório após realização de workshops de acompanhamento do PDI – item 9 do Manual de Procedimento (4), que trata da gestão estratégica;

b) Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração - Prática L4.1 do Referencial Básico de Governança – TCU.

Análise das evidências

40. As Diretrizes para Gestão de Pessoas na UFC foram estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017, subitem 5.4.1, a saber: implantação de um modelo de gestão de pessoas por competências em toda a UFC; Implantação de novos Planos de Carreiras; Desenvolver, Capacitar e Valorizar os Servidores da UFC para integrarem os objetivos organizacionais e individuais; Conceber um modelo de dimensionamento das necessidades de pessoal; Estabelecer políticas e instrumentos de recrutamento e de seleção baseados em modelos de gestão por competências; Revisar a avaliação de desempenho de servidores; Planejar e desenvolver a capacitação dos servidores; Promover uma organização de trabalho estimulante e políticas de Qualidade de Vida do Trabalho que favoreçam o bem-estar e o comprometimento organizacional; Desenvolver e Ampliar o Programa de Atenção e Promoção à Saúde, Segurança, Bem-Estar e Qualidade de Vida dos Servidores; Ampliar o bem-estar, a satisfação, o comprometimento, a produtividade e a qualidade no trabalho por meio de intervenções concretas nos processos e na estruturação do trabalho; Maximizar a eficiência, a qualidade e a integridade dos processos e informações de pessoal, para favorecer o servidor, o controle e a segurança institucionais; Mapear e aperfeiçoar os processos de administração de pessoal; Requalificar e redimensionar os serviços da central de atendimento.

41. De acordo com a documentação enviada em resposta as requisições realizadas por meio do Ofício n. 1442/2014 (peça 3) e entrevistas realizadas no dia 7/8/2014 com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, Sr. Serafim Filho de Sousa Ferraz, e em 11/7/2014 com o Coordenador de Planejamento e Gestão Estratégica da Pró-Reitoria de Planejamento, Sr. Augusto Teixeira de Albuquerque, as Diretrizes para Gestão de Pessoas na UFC, até o presente momento, estão sendo monitoradas através de 'Workshops', tendo o primeiro sido realizado no final do ano (mês de dezembro), do qual participaram todos os Pró-reitores, Diretores de órgãos, Diretores de Unidades Acadêmicas e Coordenadores de Pró-Reitorias. O Professor Augusto informou que a partir do presente exercício ficou estabelecido, com base em mapeamento realizado, que o monitoramento será realizado em dois momentos, no meio e final do ano. O Professor Serafim também informou que a PRPL (Pró-Reitoria de Planejamento, anteriormente a cada workshop, solicita que as metas sejam desdobradas (ação e prazo) da maneira mais adequada ao gerenciamento por cada unidade organizacional. Essa recomendação foi explicitada em reunião preparatória ao próximo workshop programado para final de outubro de 2014.

42. Informações sobre os workshops também constam do Ofício n. 2234-B/2014-PROGEP (peça 11).

43. Ressalte-se a existência na UFC de vários Corpos Colegiados que auxiliam a administração nas decisões relativas à Gestão de Pessoas. Seguindo a hierarquia, temos o Consuni (Conselho Universitário) e o CEPE (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão), que são Conselhos Departamentais, sendo o mais elevado o primeiro. Nas unidades acadêmicas há os conselhos departamentais e, abaixo deles, os colegiados de departamentos. São quatro níveis, além das seguintes comissões: CPPD (Comissão Permanente de Pessoal Docente), CPPAD (Comissão Permanente de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação, CIS (Comissão Interna de Supervisão da Carreira do Corpo Técnico-Administrativos). As diretrizes da área de pessoal são submetidas ao CONSUNI, juntamente com as demais do PDI. Ressalte-se que nenhum deles é responsável especificamente pelo acompanhamento das diretrizes relativas à Gestão de Pessoas constante do PDI.

44. Informe-se que o Plano de Desenvolvimento Institucional foi aprovado pelo Conselho Universitário na 79ª Sessão Ordinária, ocorrida em 14/12/2012, sendo sugerido naquela oportunidade a constituição de uma comissão para acompanhamento do PDI, conforme ata daquela reunião (peça 11, p. 6-21).

45. Embora os assuntos pertinentes à GP estejam sendo discutidos nos workshops/seminários, que ocorrem no final e início de cada exercício, conforme se verifica nos slides relativos aos Seminário de Gestão da UFC – Casa José de Alencar, 6/12/2012 (peça 4, p.117-123), II Reunião Administrações Superior e Acadêmica – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas Progep (peça 4, p. 124-130), e Avaliação da Gestão UFC Progep – Dez 2013 (peça 4, p. 131-139), Seminário de Integração – Março/2014 (peça 9, p. 56-63) não verificamos a existência de Relatórios Gerenciais resultantes das mencionadas reuniões, informando detalhadamente o que foi implementado ou não, em termo de diretrizes. As informações existem apenas de forma resumida e insuficiente.

Possíveis causas

a) Não foi designada comissão específica para acompanhamento do PDI, apesar de ter sido sugerido na 79ª Sessão Ordinária do Consuni, na qual foi aprovado o Plano;

b) A previsão de elaboração de relatório gerencial após realização dos workshops é recente;

c) As diretrizes na área de pessoal não foram desdobradas em metas, indicadores.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Falta de transparência em relação ao alcance das diretrizes e ações relativas à Gestão de Pessoas constantes do PDI;

b) Ausência de providências ou justificativas para as diretrizes que não foram implementadas.

Comentários do Gestor – Os comentários do gestor acerca do subitem liderança e administração constam do Ofício n. 2983-2014/PROGEP (peça 26, p. 2-4), conforme transcrição abaixo:

‘Questão 16 – A UFC PROGEP acata a recomendação relativa à Questão 16. Conforme explicado às auditoras, o desdobramento das diretrizes do PDI em metas específicas constitui consequência natural no momento da implantação do modelo de planejamento estratégico da UFC. Os desdobramentos recomendados foram feitos e serão apresentados no Seminário de Gestão da UFC, programado para 29, 30 e 31 de outubro de 2014. Embora as referidas metas já venham sendo discutidas nas reuniões quinzenais do grupo gestor da PROGEP nos últimos anos, compreendemos que a disseminação dos fundamentos estratégicos (diretrizes e metas) precisam ser divulgados não apenas entre os servidores da PROGEP, como também de toda a UFC. Para isto, prevê-se a realização de workshops internos na própria Pró-Reitoria, como também a disponibilização de diretrizes e metas se fará pela web, incluindo a situação presente (propósitos, sinergias, obstáculos a serem superados) de cada uma delas’.

‘Questão 17 – as diretrizes da área de pessoal constantes do PDI são aprovadas e têm resultados referendados em nível de Conselho Universitário – CONSUNI. Boa parte das diretrizes estratégicas de pessoas são tratadas em articulação com a CPPD – Comissão Permanente de Pessoal Docente. Muitos pontos de acompanhamento da gestão do pessoal docente, entretanto, foram criados pela Lei 12.772/2912, que se acham em regulamentação pelo CEPE no decorrer do mês de outubro de 2014, por meio de novas Resoluções. Quanto ao pessoal técnico-administrativo, acha-se em curso o revigoramento da Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação (CIS/PCCTAE), consubstanciando proposta de revisão organizacional da PROGEP a ser submetida na primeira reunião de novembro do CONSUNI.’.

Análise: O gestor acatou a recomendação sobre esse item e depois apresentou informações acerca do desdobramento das diretrizes do PDI em metas específicas. Os comentários não alteraram a proposta de encaminhamento constante do relatório preliminar.

Conclusão

46. Em que pese a realização de reuniões de acompanhamento das diretrizes do PDI 2013-2017 da Universidade Federal do Ceará, a ausência de relatórios gerenciais acerca da situação de cada diretriz dificulta o acompanhamento e o controle do que foi ou não realizado, impedindo a tomada de providências em relação ao que não foi implementado.

Proposta de encaminhamento

47. Recomendar à UFC que a situação/andamento das diretrizes/ações da área de pessoal, tratadas nos workshops de acompanhamento do PDI 2013-2017 da UFC, devem constar de relatórios específicos da área de GP, com informações atualizadas acerca do previsto e realizado de cada diretriz.

3.2. Alinhamento Estratégico

48. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator 'Planejamento da gestão de pessoas', que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

49. Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: a organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?

3.2.1. Achado 2: Não há definição de metas para a área de gestão de pessoas.

50. O planejamento da Universidade Federal do Ceará para a área de gestão de pessoas está inserido no item 5.4.1 do Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017 (Plano Estratégico).

51. Embora existam estratégias estabelecidas para toda a área de pessoal no Plano de Desenvolvimento Institucional, elas não estão desdobradas em indicadores e metas. No PDI não ficou estabelecido como seriam implementadas aquelas ações, quanto seria necessário para implementá-las e o cronograma de execução. Também não foi elaborado um Plano específico para área de pessoal, detalhando a operacionalização das estratégias de pessoal previstas no PDI.

52. Constata-se, então, a ausência de documentos na área de pessoal que detalhem as diretrizes estabelecidas no PDI, com fixação de metas e indicadores para cada objetivo definido.

Critérios

a) Estabelecer a estratégia da organização - Prática E2.2 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6.

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar à alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

d) Atender à jurisprudência do Plenário-TCU acerca da importância do planejamento estratégico - Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012.

e) São exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8.443/1992; Lei 9.755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12.527/2011.

Análise das evidências

53. A estratégia da Universidade Federal do Ceará é composta por um conjunto de diretrizes estratégicas (objetivos estratégicos), dentre as quais há um conjunto de diretrizes específicas relativas à gestão de pessoas (peça 4, p.107-116), sendo 3 (três) as estratégias para a área de pessoal definidas no PDI, a saber:

a) Estratégia 1: Desenvolver, capacitar e valorizar as pessoas – técnico-administrativo e docente – para integrar objetivos organizacionais e individuais (peça 4, p. 118-120);

b) Estratégia 2: Promover uma organização de trabalhos estimulante e políticas de qualidade de vida no trabalho que favoreçam o bem-estar e o comprometimento organizacional para melhoria dos resultados institucionais e a mais adequada distribuição do elemento humano nas unidades administrativas (peça 4, p. 120-121);

c) Maximizar a eficiência, qualidade e integridades dos processos e informações de pessoal, para favorecer o servidor, o controle e a segurança institucionais (peça 4, p.122- 123).

54. Verifica-se, assim, que existe uma deficiência no processo de planejamento de gestão de pessoas, pois apesar de existirem estratégias definidas para toda a área, essas não são desdobradas no próprio Plano estratégico, nem foi elaborado um plano específico, detalhando essas estratégias em metas e ações. Também não se estabelece o que é mais urgente, relevante ou o que é prioritário dentro das ações, o que dificulta o acompanhamento por parte da alta administração, das ações que foram efetivamente realizadas e das que não foram, impedindo a tomada de providências necessárias ao bom andamento/alcance dos objetivos estabelecidos.

55. Em entrevista realizada com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, Sr. Serafim Filho de Sousa Ferraz, conforme extrato de entrevista (peça 19), ele confirmou que na UFC as metas na área de pessoal encontram-se

em nível de diretrizes, definidas no PDI, e que o ideal seria que cada uma das ações constantes do PDI fosse detalhada, mas isso não ocorreu. Também confirmou a inexistência de um Plano específico para a área de pessoal. Informou que algumas unidades até cobram o estabelecimento de indicadores/metas, mas que existe um conjunto de fatores que influenciam na dificuldade de fixação de metas na UFC. Mencionou que já trabalhou nesse processo, em outras empresas, mas o diferencial da Universidade é a sua complexidade. Acrescentou que a Pró-Reitoria de Planejamento, anteriormente a cada workshop, solicita que as metas sejam desdobradas (ação e prazo) da maneira mais adequada ao gerenciamento por cada unidade organizacional. Informou que tal recomendação foi explicitada em reunião preparatória ao próximo workshop programado para final de outubro de 2014. Informou também que a PRPL solicita atualização e revisão das metas antes do workshop.

56. Em entrevista realizada com o Coordenador de Planejamento e Gestão Estratégica da Pró-Reitoria de Planejamento, Sr. Augusto Teixeira de Albuquerque, conforme extrato de entrevista (peça 20) o mesmo explicou que em relação aos indicadores há que se entender que a Universidade tem uma situação peculiar, que é bem mais complexa que uma empresa, o que dificulta o estabelecimento de indicadores, inclusive na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Informou acerca de uma ação embrionária da Progep nesse sentido, apresentando à equipe algumas planilhas (versão inicial) acerca de indicadores para a gestão de pessoas (peça 12, p. 2-8), mas ressaltou que as mesmas ainda não foram validadas. Informou ter consciência que vão ser produzidos indicadores, mas que provavelmente esses não vão refletir realmente o quanto a Universidade produz.

57. Cumpre informar que os indicadores gerenciais sobre recursos humanos existentes na UFC são aqueles que constam do Relatório de Gestão, que integra a Prestação de Contas Anual, tais como:

a) número de servidores técnico-administrativos com curso superior/número total de servidores técnico-administrativos;

b) Número de servidores técnico-administrativos com pós-graduação/número total de servidores técnico-administrativos;

c) Número de docentes em regime de dedicação exclusiva (DE) / número total de docentes em exercício;

d) Número total de docentes temporários /número total de docentes em exercício;

e) Total de docentes com doutorado/total de docentes em exercício;

f) Total de docentes com mestrado/total de docentes em exercício;

g) Total de docentes com especialização/total de docentes em exercício;

h) Total de docentes em exercício/total de servidores técnico-administrativos.

58. Além dos indicadores acima mencionados, nas contas anuais constam ainda os indicadores de desempenho nos termos da Decisão TCU n. 408/2002.

59. Em que pese a existência dos indicadores acima, constata-se a ausência de documentos na área de pessoal que detalhem as diretrizes estabelecidas no PDI, com fixação de metas e indicadores para cada objetivo definido.

Possíveis causas

a) A complexidade da Universidade Federal do Ceará é um dos fatores que dificulta o estabelecimento de indicadores e metas, conforme esclarecimento do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas;

b) A implantação de indicadores exige um forte suporte da área de tecnologia da informação, pois controles manuais não funcionam, por serem inseguros e intempestivos.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Dificulta o alcance das diretrizes planejadas no PDI;

b) Impossibilita a identificação do que é prioridade dentro da gestão de pessoas;

c) Gera monitoramento inadequado/insuficiente das diretrizes estabelecidas.

Comentários do Gestor: acerca do assunto a UFC apresentou o comentário transcritos abaixo:

Questão 24 – As metas já se acham desdobradas e serão apresentadas no Seminário de Gestão da UFC, programado para 29, 30 e 31 de outubro, devendo ter dinâmica de comunicação e de divulgação na web.

Análise: Além do comentário transcrição acima, o gestor informou na questão 16 que os desdobramentos recomendados foram feitos e serão apresentados no Seminário de Gestão da UFC, programado para 29, 30 e 31 de outubro de 2014. Os comentários não vieram acompanhados de evidências e não alteraram a proposta de encaminhamento constante do relatório preliminar.

Conclusão

60. Considerando-se que o planejamento estratégico define o caminho a ser seguido pela organização ao longo do tempo, sendo caracterizado pelo conjunto de objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão e alcance da visão de cada instituição, a sua existência não é ação suficiente para consecução de seus objetivos.

61. Em que pese os comentários do gestor, verificou-se que existe uma deficiência no processo de planejamento de gestão de pessoas, pois apesar de existirem estratégias definidas para toda a área, essas não são desdobradas no próprio Plano estratégico, nem em plano específico para a área de pessoas.

Proposta de encaminhamento

62. Recomendar que a organização avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas na área de gestão de pessoas que contemplem as principais funções estratégicas desenvolvidas pelas Coordenadoria de Administração de Pessoal, Coordenadoria de Desenvolvimento e Capacitação (CODEC) e Coordenadoria de Qualidade e Vida no Trabalho (COQVT) com vistas a maximizar a contribuição dessas áreas para a consecução da estratégia organizacional.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento.

63. O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. De acordo com a IFAC, o processo de capacitação deve ocorrer quando os gestores forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Ademais, é fundamental que a APF concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

64. Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema 'gestão da liderança e do conhecimento' tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem.

65. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles, 'Gestão da liderança e processo sucessório', que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

66. Esta parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: a organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?

3.3.1. Achado 3: não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores.

67. Não obstante a previsão de capacitações em competências gerenciais/de liderança nos planos de capacitação de 2013 e 2014, tais ações não contemplam potenciais líderes e não são concatenadas para suprir lacunas de competências, de modo a proporcionar o desenvolvimento contínuo das competências de liderança.

Critérios

a) Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º.

b) Diretrizes de capacitação gerencial para o exercício de atividades de direção e assessoramento - Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso III.

c) Avaliar e supervisionar as práticas e processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47.

d) Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

68. Na entrevista realizada em 7/8/2014, a Coordenadora de Desenvolvimento e Capacitação confirmou, conforme extrato de entrevista (peça 21) que não há programa específico de treinamento e desenvolvimento de competências em liderança, mas que existe proposta nesse sentido dentro do Programa de Desenvolvimento e Capacitação da Entidade.

69. Confirmou também que não existe um programa para identificar os potenciais líderes, mas que a UFC, em caso de necessidade, tem como identificar em seus sistemas a qualificação de seus servidores, quem possui especialização, mestrado, doutorado, etc. Porém, essas informações não seriam pré-requisito para indicação de gestores, pois a indicação dos servidores para assumir funções de chefia é feita com base na confiança.

70. Essas informações foram corroboradas pelo Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, que afirmou ter a universidade plano de capacitação, organizado por blocos, contendo programas educativos e de capacitação em liderança, cujas ações específicas, não voltadas para potenciais líderes, podem ser feitas por qualquer servidor que se inscreva, sendo a prioridade de quem está exercendo a função, conforme extrato de entrevista (peça 19).

71. No Plano de Capacitação dos anos de 2013/2014 (peça 6, p.16 e 20-22), verifica-se que há realmente a inclusão de capacitações voltadas para o desenvolvimento gerencial, tanto no nível estratégico como no operacional, por exemplo: Fundamentos de Psicologia Aplicada à Gestão, Gestão e Ferramenta de Qualidade, Seminário de Gestão Acadêmica, Gestão de Projetos, Formação em Liderança de Equipes. Entretanto, conforme se deduz da informação acima fornecida pelo Pró-reitor, esses cursos gerenciais não são exclusivos para gestores.

72. O modo como se dá a inclusão das capacitações nos referidos planos, de maneira geral, ocorre mediante três fontes (peça 14, p.1-3):

a) Formulário de Levantamento de necessidades;

b) Pelos indicadores nos resultados das avaliações de desempenho do servidor;

c) Por livre inciativa.

73. Relativo a essa questão, é importante ressaltar que está previsto no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), subitem 5.4.1, como projeto estruturante, a gestão por competência. Entretanto, conforme informações fornecidas pelo Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, esse modelo de gestão não avançou, tendo como uma das dificuldades o fato do modelo de Gestão do Governo Federal ser baseado em funções, com abordagem funcional e não por competências (peça 4, p. 108).

74. Observe-se que embora conste programado no Seminário de Integração/2013 a implantação até 2015 de um modelo de capacitação de pessoas baseado em competência (peça 9, p. 49), não foram identificadas na Universidade as lacunas de competências da gestão, incluindo as relativas à liderança e nem foram mapeadas as competências profissionais e gerenciais da Entidade. Consta ofício da Unidade de Auditoria da UFC (peça 4) informando a inexistência de documentos relativos ao mapeamento de competências. Tudo isso, consequentemente, teve impacto negativo na construção de um modelo de programa de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança pela UFC.

75. Acrescente-se que o rumo seguido pela Universidade, conforme se pode constatar nos encontros realizados em dez/2013 e mar/2014, com foco na modernização dos instrumentos de gestão, demonstra um passo na realização de programas voltados para as capacitações em liderança, observada no Objetivo 6 da Estratégia 1, o qual prevê ação de desenvolvimento em liderança (peça 9, p. 52 e 60). Entretanto, deve-se ressaltar que esta é incipiente e não abrange o universo dos gestores, tratando-se de portfólio de treinamento gerencial, comportamental, técnico, operacional e administrativo, com foco apenas nos novos gestores.

76. Em relação à participação efetiva dos gestores nos Programas de Capacitação denota-se deficiência na promoção da capacitação gerencial do gestor e de sua qualificação, revelando problemas de aderência às capacitações ofertadas, pois os que se capacitaram em liderança no exercício de 2013 foram apenas quatro e em 2014, nenhum (peça 6, p. 27 e peça 13, p.1-3).

77. Além disso, no Portal da Universidade - acesso ao sistema de recursos humanos - cursos de capacitação e aperfeiçoamento, conforme pesquisa realizada em 28/8/2014, constata-se que parte das capacitações em lideranças oferecidas aos servidores sequer tem como público alvo os gestores, como é o caso dos cursos: Direito Administrativo aplicado à Gestão, Qualidade no atendimento e nas Relações Interpessoais, Gerenciamento de Sistema de Informação, Gestão de Ambientes Organizacionais, Gestão de Projetos (peça 13, p. 4-8).

<u>Possíveis causas</u>

a) Restrição orçamentária;

b) Gestão por competência e banco de talentos não implantados;

c) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências de qualificação técnica.

<u>Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada</u>

a) Existência de gestores sem as competências necessárias para o bom desempenho da função;

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores;

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

<u>Comentários do Gestor:</u> Sobre esse item a UFC apresentou o comentário transcrito abaixo:

‘Questão 40 – As ações existentes de formação de lideranças (dentre as quais citamos Gestão de Projetos, Gestão e Ferramentas da Qualidade e Projeto Pedagógico como Instrumento de Gestão Acadêmica) não tem atraído o público para as quais foram concebidas, apesar da qualidade das mesmas.

Está em fase de implantação do tutorial eletrônico EU GESTOR que visa instrumentalizar o trabalho dos gestores. Na perspectiva das rotinas de trabalho dos dirigentes das respectivas Unidades Administrativas e Acadêmicas. Acredita-se que o aprimoramento da comunicação corporativa e a oferta de ações em horários

alternativos poderá melhorar a participação dos gestores nos cursos de desenvolvimento comportamental programados.

A identificação de talentos nas instâncias acadêmicas se faz com dificuldade, já que o processo de escolha de dirigentes se faz por eleição pelos pares. Talvez procedimentos de antecipação de planejamento possam ser implantados, a partir da manifestação de interesse dos futuros gestores e a prescrição dessas ações para as unidades acadêmicas, no bojo de um planejamento de sucessão e de substituição que poderá trazer bons resultados para a UFC.

Assim sendo, estaremos em 2015 implementando o programa BANCO DE TALENTOS (em processo de incorporação ao SI3-SIGPRH Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento e de Recursos Humanos), bem como a concepção de um programa de sucessão e de substituição'.

Análise: Com relação ao Banco de Talentos, verifica-se que a Universidade informou que já está realizando procedimentos para sua implantação, ressalvando a dificuldade de identificação de talentos nas instâncias acadêmicas. Observa-se que não apresentou comentários acerca da recomendação pertinente ao mapeamento de competências, nem juntou evidências aos comentários apresentados.

Conclusão

78. Conclui-se que o programa para desenvolvimento de lideranças na UFC consiste na realização de capacitações pontuais em competências gerenciais/de liderança incluídas nos projetos anuais de capacitação, as quais não contemplam potenciais líderes.

79. Ressalte-se que para implementar um programa de desenvolvimento gerencial é preciso definir as competências e as necessidades de capacitação dos gestores. De posse desse diagnóstico das necessidades, o plano de capacitação deve prever a realização de ações voltadas para suprir as lacunas (atuais e futuras). Percebe-se que, como não há definição de competências gerenciais existentes e requeridas para o sucesso do órgão, não é possível direcionar o investimento em ações sistematizadas de desenvolvimento. Vale mencionar que a estratégia relativa à implantação do modelo de gestão por competências na UFC foi alterada, abrangendo originalmente toda a UFC, estando atualmente restrita à abordagem da capacitação dos servidores – 2014/2015.

80. No tocante à inclusão de potenciais líderes no programa de capacitação para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados, vale acrescentar que a identificação e desenvolvimento de novos líderes seriam meios de se valorizar o servidor, podendo contribuir para sua continuidade no órgão e, ao mesmo tempo, mitigar os riscos de descontinuidade das lideranças da administração.

81. Nesse sentido, há o desenvolvimento de banco de talentos, o qual proporciona a disponibilização de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais até informações sobre profissionais, como formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas, atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas, entre outros. E o armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, como nomeação de cargos mediante a identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para a identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos servidores.

82. Dentro deste contexto e tendo em vista os comentários apresentados pelo gestor, há que se sugerir à entidade a priorização de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e de potenciais líderes, mas também o desenvolvimento das ferramentas que as impulsionem, como o mapeamento das competências existentes e desejadas e a instituição de um banco de talentos com potenciais servidores para assunção de cargos gerenciais.

Proposta de encaminhamento

83. Recomendar à UFC que avalie a conveniência e oportunidade de:

a) realizar o mapeamento das competências das funções gerenciais visando a implementação de ações concatenadas e contínuas para o desenvolvimento de gestores e de potenciais líderes;

b) instituir banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados.

84. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

85. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso 'Avaliação de desempenho', que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

86. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho, que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

87. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

88. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: a organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Situação Encontrada: A Universidade identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos seus colaboradores e as leva em consideração nas avaliações subsequentes, conforme estabelece o art. 2º, inciso V, da Resolução 10/Consuni/2011.

89. A ação de capacitação está prevista no PDI 2013-2017, item 5.4.1 (peça 4, p. 11), na seguinte estratégia: Planejar e Desenvolver a capacitação dos servidores, com 6 ações: 1) Levantar as necessidades individuais de capacitação, a partir das avaliações de desenvolvimento; 2) Projetar oferta de capacitação anuais em todas as abordagens pertinentes; 5) obter de cada servidor e de seus superiores hierárquicos as prioridades de capacitação para o exercício seguinte; 6) Disponibilizar planos individuais de unidade e organizacional de capacitação.

90. A Avaliação de Desempenho, aplicada aos servidores técnico-administrativo estáveis, inclusive aos ocupantes de chefia e docentes gestor (CD 3 e CD 4) vinculados à área administrativa é regulamentada pela Resolução 10/Consuni, de 8/8/2011(peça 5, p. 92-96), constando ainda de manuais de instrução, além de já estar implantada no Sistema RHNet (fase de testes). De acordo com o art. 2º dessa norma, a avaliação de desempenho objetiva contribuir para o aumento da eficiência e da eficácia organizacional e do nível de satisfação do servidor, mediante à consecução, dentre outros, dos seguintes objetivos:

a) contribuir para o melhor aproveitamento dos recursos humanos da Instituição;

b) estimular o desenvolvimento profissional do servidor;

c) identificar a necessidade de capacitação do servidor nos ambientes organizacionais;

d) possibilitar a operacionalização da progressão funcional profissional por mérito.

91. Para atender aos normativos acima, a Universidade estabeleceu formas de demandas para a capacitação de seus servidores, que são, conforme já informado na questão 40, as seguintes: a) formulários de Levantamento das Necessidades de Treinamento (LNT); b) indicações nos resultados das Avaliações de Desempenho do servidor e c) por Livre Demanda (peça 14, p. 1-2).

92. No caso da alínea ‘b’ - Indicações decorrentes das avaliações de desempenho - o processo ocorre da seguinte forma: a Divisão de Avaliação e Carreira (Diaca) fecha o período avaliativo, levanta as demandas de capacitação nas avaliações de desempenho e passa para a divisão responsável pelos treinamentos, que é a Divisão de Desenvolvimento Profissional (Difop), que, com base nas demandas, inclui as ações no Programa de Desenvolvimento e Capacitação. Referido programa está implantado no Sistema RHnet, o qual gera relatórios automáticos (peça 6, p. 1-14) com as notas e com os cursos que foram indicados. Nesse caso, as necessidades de treinamento são registradas em campo próprio do formulário A-2 avaliação de desempenho - Síntese da reunião de avaliação de desempenho (peça 14, p. 11).

93. Em relação à alínea ‘a’ – Formulários de Levantamento das Necessidades de Treinamento (LNT): a Difop faz o levantamento de interesse de participação em eventos por meio de formulários específicos encaminhados às Unidades da UFC, destinando-os, preferencialmente, ao pessoal docente, estável ou em estágio probatório (peça 14, p.14-22).

94. Os de Livre Demanda (alínea ‘c’) também estão a cargo da Difop. Nesse caso, a Unidade interessada ou o instrutor qualificado em realizar a ação para os servidores é que entra em contato com a Difop para sugerir a ação. Esta analisa a sua viabilidade, inclusive, quanto à dotação orçamentária, e quando da abertura da ação envia para as Unidades o ofício de convocação dos servidores, bem como a ficha de inscrição para a capacitação aprovada.

95. Conforme ressaltado pela Coordenadora de Desenvolvimento e Capacitação, a indicação de treinamento/capacitação que compõe a oferta de cursos no Plano de Capacitação da UFC, na maioria das vezes, engloba as ações de capacitação semelhantes numa única oferta. No caso de impossibilidade do início do curso de capacitação, a Divisão de Formação Profissional (Difop) continua a monitorar constantemente a

possibilidade do curso a ser realizado, conforme extrato de entrevista (peça 21) e Descrição do processo de capacitação (peça 14, p.1-3).

96. Ressalte-se que a documentação apresentada pela UFC demonstra o controle acima explicitado relativo à identificação das necessidades de capacitação, inclusive, com base na avaliação de desempenho de seus servidores técnicos administrativos estáveis (peça 14, p. 5-13).

97. No tocante aos docentes, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, informou que as necessidades de capacitação também partem da avaliação do docente. Nesse caso, o chefe de departamento, ao detectar problema na avaliação discente, é obrigado a acionar a Progep, numa primeira tentativa de resolver problemas de desempenho por meio de capacitação, e esta converge para o Plano.

Critérios

a) Estabelecer sistema de avaliação de desempenho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional – art. 140 a 163 da Lei n. 11.784/2008;

b) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si – Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII;

c) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho – IFAC 2014.

Comentários do Gestor – Sobre esse item a UFC apresentou o comentário transcrito abaixo:

Questão 45 – A efetividade dos instrumentos de avaliação de desempenho, de estágio probatório e de progressão e promoção para pessoal docente estão sendo revistos, por meio de novas Resoluções que estão sendo aprovadas no decorrer do mês de outubro de 2014, em consequência da Lei 12.772. A revalorização dos instrumentos de avaliação de desempenho do pessoal técnico-administrativo também tem sido ressaltada por ocasião da implementação das ações de gestão de pessoas, como é o caso do suprimento e das demandas de movimentação de movimentação de pessoal. A capacitação de pessoal já é parte integrante das avaliações de desempenho e de estágio probatório, mas precisa ser melhor executada pelos gestores locais por ocasião do encontro de feedback de avaliação que realizam todos os anos.

98. Por tudo isso, constata-se que as ações de capacitações realizadas na UFC se baseiam em análises adequadas, não só das necessidades individuais de treinamento dos servidores, mas também das organizacionais, contribuindo para a melhoria do desempenho da Instituição.

3.4.2. Achado 4: Não há avaliação dos membros da alta administração e nem dos servidores, incluindo os demais gestores, vinculada a resultados.

99. A UFC não adota a prática de avaliar seus servidores com base em resultado, ou seja, com base nas diretrizes da Instituição. Os membros da alta administração (Pró-reitores - CD2) também não são avaliados. Já os servidores, incluindo os gestores (CD 3 e CD 4), excetuando-se a questão da vinculação a resultado, são avaliados em conformidade com a Resolução 10/Consuni/2011 (peça 5, p.92-96), que disciplina o Processo de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnicos-Administrativos estáveis, mas apenas para fins de progressão/promoção e estágio probatório.

Critérios

a) Lei 11.784/2008, art. 140 a 163 – Estabelecer sistema de avaliação de despenho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

b) Prática L1.3 do Referencial Básico de Governança – TCU. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração:

b.1) L1.3.1 Diretrizes para avaliação de desempenho de membros da alta administração estão definidas e publicadas.

b.2) L1.3.2 Indicadores e metas de desempenho para membros da alta administração estão definidos.

b.3) L1.3.3 Membros da alta administração são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos.

b.4) L1.3.4 O resultado das avaliações de desempenho de membros da alta administração é divulgado.

c) Princípio da eficiência, CF/88, art. 37, caput.

Análise das evidências

100. Em entrevista realizada em 7/8/2014 (peça 21), o Pró-reitor de Gestão de Pessoas esclareceu que não é adotada a prática de avaliar gestores com base em resultados, ou seja, com base nas diretrizes da Unidade, mas que há previsão dessa ação no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFC. Confirmou que os membros da alta administração (Pró-reitores - CD2) não são avaliados, entretanto, os demais gestores (CD 3 e CD 4), excetuando-se a questão de vinculação a resultados, são avaliados, em conformidade com a Resolução

10/Consuni/2011 (peça 5, p.99-96), que disciplina o Processo de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnicos-Administrativos estáveis.

101. Esclareceu ainda que na UFC as ações estabelecidas são tratadas em termos de diretrizes, sem desdobramento, e monitoradas em encontros realizados duas vezes por ano com a administração superior da Entidade, onde são avaliadas para se chegar a um direcionamento, que pode ser apenas ajuste ou nova diretriz.

102. Sobre essa questão, observa-se que, apesar de esses encontros representar um monitoramento da atuação da entidade e, em especial, da Gestão de Pessoas, destes não resultam avaliação individual do desempenho dos responsáveis pelas Pró-reitorias (CD2) que considere critérios previamente definidos e associados aos resultados. A falta desses parâmetros traz riscos à gestão da boa governança, principalmente, pela dificuldade de se medir altos de baixos níveis de desempenho daqueles membros em relação às metas e aos resultados planejados.

103. Em relação aos documentos encaminhados, verifica-se que nos encontros acima mencionados há inclusão de estratégia no PDI tratando de desenvolvimento, capacitação e valorização de pessoas para integrar objetivos organizacionais e individuais, conforme informou o responsável pela Gestão de Pessoas, entretanto, não se identifica nos objetivos decorrentes dessa estratégia na peça 4, p.108-138 e nem em suas alterações, peça 9. P.2-63, ações que demonstrem direcionamento para a realização da avaliação de desempenho de gestores por resultado.

104. A avaliação dos demais servidores, incluindo gestores (Função Gratificada e Cargo de Direção), é regulamentada na Resolução 10, do Consuni, de 2011, que trata da avaliação de desempenho dos servidores estáveis da entidade, aplicando-se, inclusive, aos gestores da Instituição (CD3 e CD4), porém a forma ali estabelecida também não leva em conta o desempenho por resultado. Ressalte-se que a citada norma alcança os gestores nos seguintes dispositivos:

'Art. 3º A Avaliação de desempenho aplica-se a todos servidores técnico-administrativos estáveis, inclusive aos ocupantes de chefia.

Parágrafo único. Os docentes ocupantes de cargos de direção (CDs) 3 e 4, vinculados as áreas administrativas serão avaliados, na forma da presente Resolução.'

105. Pertinente registrar que as cópias das avaliações de desempenho (peça 5, 103-120) confirmam que os gestores (CD3 e CD4) são avaliados, mas, repita-se, não em termos de resultado.

106. Ainda nos termos dessa resolução, verifica-se que, para os resultados considerados no processo de avaliação, são utilizados formulários para cada grupo (ocupantes de cargo de direção, ocupantes de função gratificada e servidores dos níveis 'E', 'C e D' e 'A e B'), contendo dez fatores específicos, constantes na parte final dos Manuais de Instrução de Avaliação de Desempenho, a exemplo do relativo ao servidor nível superior (E), peça 14, p.23-32.

107. No final do processo o conceito atribuído em cada um dos fatores do formulário é convertido em pontos, através do sistema de informação de desempenho, podendo o somatório variar de dez a quarenta pontos, sendo que o resultado da avaliação será obtido a partir da conversão do somatório da autoavaliação e da avaliação da chefia, em nota de 1 a 7, de acordo com matriz constante do sistema de informação de avaliação de desempenho.

108. Os fatores especificados por grupos, no caso de servidores, são basicamente os seguintes para os níveis 'A e B', 'C e D' e 'E': interesse, cooperação, qualidade de trabalho, materiais permanentes, relacionamento, assiduidade, cumprimento de prazos, organização, iniciativa e qualidade no trabalho. Enquanto que para os níveis de FG e CD alguns dos fatores acima são substituídos por: coordenação, conhecimento do trabalho, liderança, decisão, planejamento e resultados.

109. Ressalte-se que esse processo avaliativo estabelece várias fases, compreendendo auto avaliação, avaliação da chefia imediata e reuniões envolvendo avaliador e avaliados, o que é positivo, entretanto os fatores utilizados nas avaliações são essencialmente subjetivos (peça 15, p. 7-16), e não obstante a existência do fator 'Resultados' constante dos grupos de chefia, não há vinculação deste com indicadores e metas quantificáveis, as quais deveriam serem atribuídas às equipes de trabalho em consonância com as diretrizes da UFC, e em conformidade com o art. 144 da Lei 11.784/2008.

110. Nesse processo, o objetivo acaba sendo a progressão funcional por mérito do servidor, pois de acordo com o art. 9º da citada resolução, considera-se apto à progressão aquele servidor que obtiver nota igual ou superior a quatro, ao final do ciclo completo de avaliação, que é de dois anos.

111. Outros normativos também disciplinam a avaliação de servidores, mas apenas para fins de progressão e estágio probatório, qual seja: avaliação de desempenho acadêmico - Resolução 14/CEPE/1988

(peça 5, p. 81-87) e avaliação específica relativa à aptidão e capacitada do servidor para o desempenho do cargo ocupado pelo servidor Técnico-Administrativo - Resolução 05/Consuni/1993 (peça 5, p. 88-89) e pelo servidor docente - Resolução 12/CEPE/1994 (peça 5, p. 90-91).

112. No caso desse último, resta esclarecer que o modelo de avaliação é diferente, sendo feito atualmente com base na avaliação discente e na produção acadêmica, entretanto esse processo está sendo totalmente reformulado para atender à Lei 12.772/2012, porém ainda não foi concluído, estando em fase de discussão com o Consuni.

Possíveis causas

a) Ausência de cultura de avaliação de desempenho por resultados;

b) Ausência de cultura de avaliação de membros da alta administração;

c) Dificuldade em se conceber avaliações de desempenho de gestores voltadas por resultado que atenda áreas totalmente diferentes coexistindo na Instituição, a área acadêmica e a área técnica;

d) Dificuldade em se mensurar a quantidade e a qualidade do trabalho de modo a tornar objetiva a avaliação, sobretudo o trabalho intelectual.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Repercussão negativa no alcance dos resultados institucionais, na medida em que não se assegura comprometimento individual por resultados;

b) Avaliação de desempenho restrita às atividades individuais de cada servidor.

Comentários do Gestor: Sobre esse item a UFC apresentou os comentários transcritos abaixo:

'Questão 56 – A lacuna integra a estratégia 1 – Desenvolver, capacitar e valorizar as pessoas – técnico-administrativo e docente – para integrar objetivos organizacionais e individuais, está desdobrada no objetivo 5 – gestão do desempenho humano – modernizar Quanti e qualitativamente, no biênio 2013-2014, as avaliações de Desempenho dos servidores (docentes e técnico-administrativo). Inclui as seguintes metas:

1.estágios probatórios, avaliação e progressão docente.

2.implantação SIGPRH.

3.articulação como Projeto Casa.

4.progressão e concursos – professor titular e titular-livre.

5.técnico-administrativo – segunda etapa e valorização do instrumento.

6.avaliar adoção do modelo competências na gestão do desempenho Humano no trabalho, para os servidores técnico-administrativos (esta deverá ser comentada na questão 71).

Como foi afirmado, acima, a maior parte das alterações em avaliação de desempenho e de probatório, da gestão de carreira e da jornada docente integram conjunto de Resoluções que estão sendo aprovadas em outubro de 2014, para o pessoal docente, após quase dois anos de debate em todas as instâncias da UFC e com as entidades sindicais. Os instrumentos a serem aprovados trarão referenciais quantitativos de desempenho, para fins de progressão e promoção na carreira e terão novo prazo para primeiro semestre de 2015 face à informatização dos procedimentos, no Seminário de Gestão próximo.

Para os técnico-administrativos, os referenciais já se acham estabelecidos, mas poderão ser aprimorados com a incorporação de indicadores de resultados baseados nos prazos de tramitação de demandas de usuários que se pretende efetivar na UFC logo após as novas resoluções relativas a pessoal docente sejam implantadas'.

Análise dos comentários: Os comentários apresentados pela UFC ressaltam que alterações nas avaliações de desempenho dos servidores docentes só serão possíveis após a aprovação (outubro 2014) do conjunto de resoluções que tratam sobre o assunto e que vem sendo debatidas em todas as instâncias da UFC. Com relação aos técnico-administrativos, foi informado que os referenciais já foram estabelecidos, mas que poderão ser aprimorados. Verifica-se que não consta claramente da estratégia 1, objetivo 4, mencionada pelo gestor, a previsão de avaliação de desempenho vinculada a resultados. Dessa forma, permanece sem alteração a proposta de encaminhamento constante do relatório preliminar.

Conclusão

113. Para que a sistemática de avaliação de desempenho seja implantada com êxito é necessário construir uma nova cultura organizacional, com o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Pessoal Civil, de que trata o Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, conforme disposto nos incisos I e II do art. 144 e no art. 145 da Lei 11.784/2008.

114. Nesses termos, em que pese o processo avaliativo contar com visão integral do avaliado, incluindo a auto avaliação, avaliação de chefia e do grupo de trabalho, ou seja, do gestor e demais servidores a que pertence

o avaliado, revelando uma avaliação de 360º, a não adoção do modelo apresentado na forma exposta no parágrafo precedente pode comprometer a atuação profissional no campo da gestão organizacional.

115. Além disso, considera-se que a ausência de avaliação da alta administração e dos demais gestores e servidores pode comprometer a boa governança da Entidade, que exige não só o estabelecimento de política de gestão que inclua a formulação de ações estratégicas para aferir o alcance de resultado e das metas organizacionais, mas também a definição de metas individuais e de equipes como indicador dessa política. Ademais, o não estabelecimento de metas individuais que se relacionem à estratégia organizacional afeta a compreensão da missão da Entidade pelos servidores.

116. Dentro deste contexto é importante ressaltar que, para se avaliar a efetividade das ações de comunicação que interligue a estratégia organizacional à força de trabalho, os gestores e servidores devem conhecer o plano estratégico da organização e os seus respectivos papéis no alcance das metas estabelecidas e dos resultados organizacionais, compreendendo ainda a ligação entre o seu desempenho e o cumprimento da missão organizacional, com vistas a que foquem seus esforços nas atividades mais importantes para o alcance de resultados (EUA, 2005).

117. Especificamente em relação aos Pró-reitores, deve-se considerar que para a boa governança de qualquer organização pública é fundamental que haja a avaliação do desempenho dos colaboradores ligados diretamente ao dirigente máximo, com vistas a verificar se há o cumprimento adequado do seu papel e das suas responsabilidades, podendo-se cogitar, neste caso, que o Reitor os avalie com base em critérios previamente definidos e associados aos resultados.

118. Nesse caso, cabe observar ainda que nem todos os indicadores do sistema de avaliação precisam estar vinculados ao desempenho organizacional, pois outros aspectos relevantes da gestão são passíveis de avaliação, a exemplo da conformidade com as normas e do grau de satisfação dos servidores com a liderança. Pode-se, ainda, combinar tais modelos de avaliação com a autoavaliação, a fim de auxiliar na identificação de necessidades/oportunidades de desenvolvimento de competências da alta administração.

119. Em todo caso, cabe a entidade conceber o sistema de avaliação de desempenho mais adequado às suas particularidades e necessidades, entretanto, para atender aos critérios considerados no presente trabalho, mostra-se relevante que a avaliação de desempenho da alta administração seja realizada de forma sistemática, personificada e associada a resultado.

120. Por tudo isso, sugere-se recomendar à UFC que implemente sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

Proposta de encaminhamento

121. Recomendar à UFC que avalie a conveniência e a oportunidade de implementar sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

3.5. Gestão de Talentos.

122. A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

123. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

124. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

125. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: recrutamento, seleção e integração, e retenção.

126. Nesta auditoria, foi analisado o fator de sucesso 'Recrutamento, seleção e integração', que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

127. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: o processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 5: não há processo de seleção de gestores orientado por competências.

128. Atualmente, a seleção para cargos/funções em comissão não está sujeita a processo definido, competitivo e transparente.

129. Observou-se que, em parte, a designação de gestores da área acadêmica segue ao estabelecido nos normativos internos da UFC e também aos dispositivos constantes na legislação federal, como é o caso da escolha dos Diretores de Centro ou Faculdade e os Chefes de Departamento, que são nomeados pelo Reitor, a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho de Centro ou Conselho Departamental, escolhidos entre os professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor.

130. Quanto à escolha dos gestores da área técnico administrativa, podemos dizer que ela não está sujeita a processo definido, competitivo e transparente, que é totalmente baseada em critérios discricionários.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15.

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013.

d) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, caput.

Análise das evidências

131. De acordo com informações fornecidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (peça 6, p. 27) a Universidade Federal do Ceará possuía em julho de 2014 603 gestores. Desse total 115 ocupam Cargos de Direção: 1 CD-1 (Reitor), 8 CD-2 (Vice-Reitor e 7 Pró-Reitores), 31CD-3(Chefe de Gabinete do Reitor, Coordenador de Comunicação Social, Assessor Especial, Coord. Gerais de Programas Acadêmicos, Diretores da Biblioteca Universitária, do Instituto de Ciências do Mar, Diretor Geral de Secretaria de Acessibilidade, Diretores de Departamento, Diretores de Centros, Diretores de Faculdades, Diretor de Campus, Auditor Interno, Procurador Geral, Pró-Reitor Adjunto, Superintendente de Infraestrutura, Coordenador Geral de Programas Acadêmicos**, e** 75 CD-4.

132. Além dos cargos acima, existem 148 Funções de Coordenadores de Curso – FUC, criadas em 2012 e as demais, referem-se às Funções Gratificadas (FG1 a FG7).

133. Verificamos que a Universidade Federal não realizou mapeamento de competências profissionais e gerenciais. Embora tenham sido solicitados pela equipe de auditoria, por meio do ofício n. 1442/2014, anexo I, subitens 1.21 (Documentos que demonstrem o mapeamento de competências), 1.22 (normativos sobre seleção para ocupação de vagas ou funções gerenciais) e 1.23 (comunicações ou editais de abertura de vagas para seleção de gestores, realizadas em 2013 e 2014), a entidade informou, através do Ofício n. 026/2014/AUDIN, que não possui documentos acerca do assunto (peça 4).

134. Embora conste do subitem 5.4.1 do PDI 2013-2017 da UFC previsão para implantação do modelo de gestão de competências, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, Sr. Serafim Filho de Souza Ferraz, informou da dificuldade do alcance dessa diretriz, tendo em vista que esse modelo de gestão não se adequa à realidade da Universidade, pois parte dos gestores da atividade fim são escolhidos por eleições nos próprios centros. Ele também ressaltou a dificuldade de implantação da Gestão por Competências, visto que, a Gestão de Pessoas do Governo Federal é baseada em funções, sendo uma abordagem funcional e não por competências.

135. Com relação à Diretriz 'Implantar até 2017, um modelo de gestão de pessoas por competências em toda a UFC, em articulação com o Governo Federal, em seus princípios e efeitos sobre o conjunto dos subprocessos da gestão de pessoas' verificamos no Relatório de Avaliação da Gestão UFC, ocorrido em dezembro de 2013, a seguinte observação: 'Temática não é prioridade do Governo Federal. Estudar a possibilidade de implantar a abordagem na capacitação dos servidores – 2014/2015'.

136. Verificamos na documentação encaminhada pela UFC em 22/08/2014, por meio do Ofício n. 034/2014/AUGER (peça 9, p. 57), em atendimento a requisição feita durante a auditoria, no slide referente ao

Seminário de Integração ocorrido em março/2014, que a referida Diretriz, 'Implantar até 2017, um modelo de gestão de pessoas por competência em toda a UFC', que constava anteriormente como objetivo 1, foi suprimida, passando a ser o objetivo 1 'Implantar os novos planos de carreira, cargos e salários das universidades públicas brasileiras, para pessoal docente (Lei 12.772/12.683) e técnico-administrativo'. Então a aplicação do modelo de gestão por competência ficou restrito, oficialmente, ao Planejamento de Desenvolvimento e Capacitação – Planos e Programas anuais de desenvolvimento e capacitação (Objetivo 6).

137. Quanto aos gestores da área acadêmica, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas informou que são escolhidos, em parte, por eleições nos próprios centros.

138. Examinando o Regimento Geral da Universidade verificamos que os cargos de Diretores de Centro ou Faculdade e os Chefes de Departamento são escolhidos por eleição, conforme artigos 25 e 27 do referido normativo. Uma das atribuições de cada departamento, como colegiado deliberativo é eleger o seu chefe e seu subchefe, bem como 01 (um) representante e seu suplente junto ao correspondente Conselho de Centro ou Conselho Departamental.

139. Também cabe a cada Conselho de Centro ou Conselho Departamental (art. 6º, letra b), indicar 6 nomes que deverão integrar a lista sêxtupla a ser apresentada ao Reitor, para a escolha e nomeação do Diretor e do Vice-Diretor do respectivo Centro ou Faculdade.

140. Quanto aos titulares das secretarias de Centro ou Faculdade são designados pelo Reitor, por indicação do Diretor Respectivo. A Secretaria de cada Centro ou Faculdade disporá de uma seção de expediente, cuja chefia é designada pelo Reitor, por indicação do Diretor do Centro ou Faculdade (§ 1º do art. 29 do Estatuto da UFC).

141. A designação para a Função Comissionada de Coordenação de Curso observa o disposto no artigo 7º da Lei n. 12.677, de 2012, deve ser exercida, exclusivamente, por servidores que desempenhem atividade de coordenação acadêmica de cursos tecnológicos, de graduação e de pós-graduação stricto sensu.

142. Então, observa-se que a maioria dos cargos de direção e funções comissionadas dos gestores da área acadêmica segue a normativos internos da Universidade e também a dispositivos da legislação federal, estando sua forma de ocupação bem definidos.

143. Quanto à escolha dos gestores técnico administrativos podemos dizer que ela não está sujeita a processo definido, competitivo e transparente, que é totalmente baseada em critérios discricionários.

144. Entrevistada sobre o assunto, a Coordenadora de Desenvolvimento e Capacitação informou que a seleção de gestores ocorre a partir de indicação do Reitor e dos Pró-reitores, tendo como critério a confiança. Em caso de necessidade, a universidade tem como identificar em seus sistemas a qualificação de seus servidores, quem possui especialização, mestrado, doutorado, porém, essas informações não são pré-requisito para indicação de gestores.

Possíveis causas

a) A gestão da Universidade Federal do Ceará não considera prioridade a implantação de um modelo de gestão por competência em toda a UFC, por considerar que esse modelo não se adéqua a realidade da Universidade, pois grande parte dos gestores da atividade fim é escolhida por eleições nos próprios centros, em cumprimento a normativos internos;

b) Existência de diretrizes com prioridades mais urgentes, tal como a modernização dos instrumentos de gestão, implantação de sistemas informatizados;

c) Ausência de autonomia da UFC. O modelo seguido pela UFC baseia-se em normas, regulamentos aprovados;

d) Os Cargos em Comissão e as Funções gratificadas são ocupadas no mínimo 90% por servidores que pertencem ao quadro permanente;

e) Ausência de cultura de seleção de gestores mediante processos divulgados e pautados por critérios e competências previamente definidos;

f) Ausência de mapeamento de competência;

g) Ausência de banco de talentos.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo.

b) Desmotivação na equipe gerenciada por gestor escolhido por critérios não técnicos.

c) Desmotivação dos servidores por não vislumbrarem possibilidade de crescimento no órgão.

d) Desconfiança da sociedade e outras partes interessadas quanto à qualificação dos gestores públicos.

e) Com a falta de regulamentação para a área técnico administrativa, não há critérios técnicos para seleção

de gestores dessa área, prejudicando a transparência do processo.

Comentários do Gestor – sobre esse item a UFC apresentou o comentário transcrito abaixo:

'Questão 71 – A UFC é obrigada a trabalhar segundo um modelo de gestão de pessoas baseado em cargos e funções. Logo, a implantação de uma gestão por competências, embora mais moderna e aplicável à realidade de uma organização do conhecimento, encontra dificuldades significativas, já que tanto as contratações de pessoal, como as avaliações, o sistema de carreira e a remuneração não funcionam no modelo competências. Logo, a sobreposição de modelos não parece ser recomendável. Na situação atual, a implantação do modelo de gestão por competências encontra obstáculos quase intransponíveis para a sua efetiva implantação. Seria necessário que o MPOG/MEC implantasse mudanças profundas no funcionamento das carreiras docente e técnico-administrativo em educação e no embasamento legal e normativo que sustenta as carreiras'.

Análise - Dos comentários apresentados pelo gestor verifica-se a dificuldade de implementação da gestão de competências na UFC, assim como na maior parte do setor público, pois diferente do setor privado, os órgãos públicos precisam se ater a limitações legais. A UFC funciona com um modelo de gestão baseado em cargos e funções, respaldado em seu Regimento Interno e Estatuto, assim como na Legislação Federal que também opera dessa forma. O modelo de gestão por competência é um desafio para o governo federal, instrumentalizado por meio do decreto-lei 5.707/06, visando um melhor desempenho para as instituições públicas. Com relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional da UFC, verificamos que a abordagem da gestão por competência está restrita oficialmente, ao Planejamento de Desenvolvimento e Capacitação – Planos e Programas anuais de desenvolvimento e capacitação (Objetivo 6 – peça 9, p. 6). Sendo o mapeamento de competências o primeiro passo para a implantação de um modelo de gestão por competências, pois somente com as competências dos servidores/gestores mapeadas a Universidade terá um diagnóstico das necessidades de seu pessoal, inclusive com relação aos investimentos necessários, entendo que a proposta de encaminhamento constante do relatório preliminar permanece inalterada.

Conclusão

145. Observamos que o modelo de gestão por competências não está implantado na UFC, mas que existem diferenças que devem ser consideradas entre as escolhas dos gestores para a área meio e para a área fim.

146. A escolha dos gestores da área acadêmica encontra-se bastante amarrada pelos normativos internos, a exemplo do Regimento Interno e Estatuto da UFC. Além disso, o cumprimento desses normativos são acompanhados dentro dos próprios centros e departamentos acadêmicos (conselhos de centros ou conselhos departamentais).

147. Essa situação não ocorre com os gestores da área meio (técnico-administrativos), tendo em vista que a forma e os critérios de escolha desses gestores não se encontram previstos em normativos da Universidade.

148. Então, podemos afirmar que na UFC não existem processos seletivos para gestores da área-meio baseados em critérios e competências previamente definidos. Com isso, as seleções acontecem de maneira totalmente discricionária, conforme conveniência do detentor da vaga.

149. A consequência provável dessa situação é que processos de seleção de gestores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

150. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiam a concorrência.

151. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

152 Ressaltamos aqui a importância do mapeamento de competência gerenciais e da instituição de banco de talentos passos necessário para que a Universidade alcance melhores resultados.

Proposta de encaminhamento

15. Recomendar à UFC que avalie a conveniência e oportunidade de estabelecer os perfis de competências para os cargos/funções de gestores dentro da Universidade, sendo esse um passo necessário para a

implementação de processo de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial. Quanto ao banco de talentos, já foi objeto de recomendação na subquestão Gestão da Liderança e do Conhecimento (item 3.3).

4. <u>Achado não decorrente da investigação de questões de auditoria (Boas Práticas</u>

4.1. Atuação de Agentes Internos no processo de avaliação desempenho dos servidores da UFC.

154. Foi observada no processo de avaliação de desempenho dos servidores estáveis (técnico-administrativo) da Universidade Federal do Ceará uma boa prática, qual seja, a utilização de agentes internos para auxiliar no referido processo.

155. Tal medida deveu-se à complexidade do processo de avaliação de desempenho na Entidade. Nesse processo é sugerido a cada setor da UFC criar uma Coordenação Interna e indicar um servidor para atuar como Agente Interno, a quem competirá a organização e o controle do processo no setor de sua responsabilidade, mas sob a organização da Divisão de Acompanhamento e Avaliação DAA/DDP/SRH, responsável pela coordenação técnica.

156. Dentre as atividades realizadas pelos agentes internos pode-se citar:

a) disseminação das informações sobre o processo de avaliação;

b) preenchimento das informações atinentes a auto avaliação;

c) preenchimento das informações atinentes a auto avaliação no sistema RHnet de servidor que não possui disponibilidade de computador;

c) impressão dos boletins com os resultados das avaliações;

d) coleta das assinaturas dos avaliados.

157. Na entrevista realizada com a Chefe da Coordenadoria de Desenvolvimento e Capacitação foi mencionada a importância dessa estratégia de se utilizar agentes internos, devido ao imenso número de servidores da Instituição que exercem suas atividades em vários setores da universidade, pois entre técnico-administrativos e docentes são mais de cinco mil servidores.

158. Além disso, foi informado que com esses agentes resolveu-se um grande problema para o Setor de Avaliação de Desempenho, relacionado não só a dificuldades de servidores na inserção de suas avaliações no sistema informatizado da Entidade, mas também à própria divulgação do processo.

159. Esclarecido ainda que não há custos adicionais com a indicação desses agentes internos dentro do processo de avaliação de desempenho, uma vez que eles são voluntários para atuar nessa condição.

160. Desta forma, observa-se que a medida acima se traduz como excelente ferramenta de auxílio à divisão que cuida do processo das atividades de avaliação dos servidores estáveis da UFC, principalmente por aproximar os servidores àquela divisão, por meio dos referidos agentes, orientando-os para a boa realização do processo avaliativo.

161. As evidências relativas às boas práticas encontram-se nas peças 18, 15, p. 1-6 e 21.

196. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria. Conforme detalha a unidade técnica (peça 28, p. 34-35, destaques acrescidos):

164.1. Liderança da alta administração: **Insuficiência de controles para verificar o cumprimento das diretrizes e dos resultados** na área de Gestão de Pessoas. **Inexistência de Relatórios Gerenciais** relativo aos workshops que tratam do acompanhamento das diretrizes e ações relativas à Gestão de Pessoas constante do PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional-2013-2017, da UFC (achado 1);

164.2. Alinhamento estratégico: **Não há definição de metas** para a área de gestão de pessoas. Embora existam estratégias estabelecidas para toda a área de pessoal no Plano de Desenvolvimento Institucional, elas **não estão desdobradas em indicadores e metas** (achado 2);

164.3. Gestão da liderança e do conhecimento: **não há programas para desenvolvimento contínuo** dos **líderes atuais** nem de **potenciais sucessores** (achado 3);

164.4. Cultura orientada a resultados: **Não há avaliação** dos membros da alta administração e nem dos servidores, incluindo os demais gestores, **vinculada a resultados** (achado 4);

164.5. Gestão de talentos: **não há processo de seleção de gestores orientado por competências**. Observou-se que, em parte, a designação de gestores da área acadêmica segue o estabelecido nos normativos internos da UFC e também os dispositivos constantes na legislação federal. Quanto à escolha dos gestores da área técnico administrativa, podemos dizer que ela não está sujeita a processo definido, competitivo e transparente, sendo totalmente baseada em critérios discricionários (achado 5).

197. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria identificou inconsistência em três, conforme descrito abaixo (peça 28, p. 35 e 36):

Item do questionário (prática)	Resposta apresentada no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013	Situação encontrada na presente auditoria
Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?	Adota parcialmente a prática	Pretende adotar a prática. O Planejamento para área de Gestão de Pessoas encontra-se em nível de diretriz estabelecido pela administração no Plano de Desenvolvimento Institucional, não tendo sido desdobrado em metas e indicadores de desempenho.
Q56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização?	Pretende adotar a prática	Não prevê adotar a prática Embora o Pró-reitor de Gestão de Pessoas tenha afirmado que consta do PDI previsão da prática de avaliação com base em resultado tal diretriz não foi identificada no Plano de Desenvolvimento Institucional original, nem em suas alterações. A prática de avaliação com base em resultado depende, em parte, da implementação da gestão por competência na entidade, a qual não foi realizada e não é considerada prioridade na universidade, conforme relatado na questão 71 (Gestão de talentos).
Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores?	Pretende adotar a prática	Não prevê adotar a prática. Verificou-se que embora existisse previsão no Plano estratégico da UFC, de implantação de gestão por competências, a diretriz não é considerada prioritária pela instituição, que entende que a mesma somente pode ser implantada em relação aos planos e programas anuais de desenvolvimento e capacitação dos servidores. No caso, ela discutiu a adoção da prática e não pretende adotá-la, por que entende que a prática não se aplica a sua realidade.

198. No entender da unidade técnica, são diversas as causas das inconsistências. No caso do item 24, a inconsistência decorreu de erro de interpretação da questão. No item 56, a inconsistência decorreu de dificuldade da organização em adequar sua prática à escala de resposta proposta. Por fim, no item 71, a inconsistência decorreu de mudança de posicionamento da entidade em relação ao assunto.

199. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento (peça 28, p. 36-37):

'I - Recomendar à Universidade Federal do Ceará, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e conveniência de:

a) elaborar relatórios gerenciais referentes à situação/andamento das diretrizes/ações da área de pessoas, tratadas nos workshops de acompanhamento do PDI 2013-2017 da UFC, com informações atualizadas acerca do previsto e realizado de cada diretriz (parágrafo 47);

b) elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas na área de gestão de pessoas que contemplem as principais funções estratégicas desenvolvidas pelas Coordenadoria de Administração de Pessoal, Coordenadoria de Desenvolvimento e Capacitação (CODEC) e Coordenadoria de Qualidade e vida no Trabalho (COQVT) com vistas a maximizar a contribuição dessas áreas para a consecução da estratégia organizacional (parágrafo 62);

c) realizar o mapeamento das competências das funções gerenciais visando a implementação de ações concatenadas e contínuas para o desenvolvimento de gestores e de potenciais líderes; (parágrafo 83)

d) instituir banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em

comissão de natureza gerencial (parágrafo 83);

e) implementar sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados (parágrafo 121);

f) realizar o mapeamento de competências para os cargos/funções de gestores dentro da Universidade, sendo esse um passo necessário para a implementação de processo de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial (parágrafo 153).

II - Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, a Universidade Federal do Ceará, que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe a este Tribunal plano de ação especificando as medidas a serem adotadas em relação as recomendações que o órgão decidiu implementar, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das recomendações que decidiu não adotar.

III - Arquivar os presentes autos, sem prejuízo do monitoramento da determinação proposta no item anterior.'

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará, no período de 4/8 a 12/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

200. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

201. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará (UFC). O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

202. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

203. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

204. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

205. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

206. Com relação à validação das informações prestadas pela Universidade Federal do Ceará no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

207. Foram identificados cinco achados, sendo cada um deles correspondente a uma das cinco subquestões de auditoria.

208. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

209. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas (GP). A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições.

210. Ao realizar entrevistas e examinar a documentação encaminhada pela universidade, a equipe constatou que **são insuficientes os controles que possam verificar o cumprimento das diretrizes e dos resultados na área de Gestão de Pessoas**.

211. Embora exista acompanhamento das diretrizes por meio de workshops e seminários, faltam ações específicas de monitoramento sistemático do seu cumprimento, como a existência de relatórios gerenciais periódicos que informem detalhadamente o que foi implementado.

212. A recomendação proposta, com a qual estou de acordo, envolve a necessidade de produção de relatórios específicos da área de GP, com informações atualizadas acerca do previsto e realizado de cada diretriz.

213. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

214. As entrevistas realizadas revelaram que **não há definição de metas para a área de gestão de pessoas** na UFC. O Plano de Desenvolvimento Institucional estabelece as estratégias relativas à área de pessoal, mas elas não estão desdobradas em indicadores e metas que alcancem todas as funções estratégicas da atividade (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). Sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento que encadeie objetivos/metas e estratégias organizacionais, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados dificulta o monitoramento, a correção de rumos, a melhoria contínua e a definição de prioridades.

215. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pelas Coordenadoria de Administração de Pessoal, Coordenadoria de Desenvolvimento e Capacitação (CODEC) e Coordenadoria de Qualidade e Vida no Trabalho (COQVT), com vistas a maximizar a contribuição dessas áreas para a consecução da estratégia organizacional.

216. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

217. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

218. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas pontuais de capacitação. Entretanto, não há, na universidade, mapeamento de competências gerenciais relacionadas às atividades de liderança da organização. Como também não existe levantamento sistemático das lacunas de competências existentes nessa área, é possível que as ações de capacitação dos atuais

gestores não guardem correspondência imediata com as necessidades organizacionais (no que diz respeito aos cargos de liderança).

219. Outra constatação da auditoria diz respeito à baixa participação de gestores (e de potenciais líderes) nos programas de capacitação, o que denota deficiência na promoção da qualificação do corpo gerencial. O relatório aponta a necessidade de que haja ações voltadas a assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados por meio de identificação e desenvolvimento de novos líderes – o que mitiga riscos de descontinuidade da gestão e valoriza os servidores, contribuindo para sua permanência na entidade.

220. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à UFC que realize mapeamento das competências das funções gerenciais visando à implementação de ações concatenadas e contínuas para o desenvolvimento de gestores e de potenciais líderes. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

221. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados e sua capacidade de diferenciar altos e baixos níveis de desempenho.

222. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

223. A fim de realizar o exame da avaliação de desempenho sob essa perspectiva sistemática, a equipe de auditoria entrevistou gestores, estudou as normas correlatas e analisou históricos de avaliações realizadas. Restou evidenciado que a universidade identifica necessidades individuais de capacitação dos servidores e as leva em consideração nas avaliações subsequentes.

224. Entretanto, a auditoria concluiu que **não há avaliação de desempenho dos membros da alta administração e que a avaliação dos demais gestores e servidores em geral não está vinculada a resultados**. Conforme descrito no relatório, esse quadro pode comprometer a boa governança da entidade e afetar a compreensão de sua missão por parte dos servidores.

225. É desejável que a avaliação de desempenho seja efetivamente realizada e esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada gestor e servidor seja mensurado também em função do resultado da organização. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

226. Com base na situação relatada, anuo à proposta de recomendar à universidade que avalie a conveniência e a oportunidade de implementar sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

227. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

228. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Assim, propõe recomendação de que se estabeleçam os perfis de competências para os cargos/funções de gestores dentro da Universidade como um passo necessário para a **implementação de processo de seleção** para as funções e cargos de natureza gerencial.

229. Julgo relevante registrar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Outros cargos também são preenchidos mediante eleição, segundo a legislação que regula o tema, a qual privilegia os princípios da autonomia e da democracia universitárias.

230. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança, relativos a funções técnico-administrativas, são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

231. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

232. Feitas essas considerações, não creio que seja necessariamente inadequada a inexistência de processo seletivo para o preenchimento de cargos e funções de natureza gerencial. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se ligeiramente da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

233. No meu entender, é desejável que a UFC realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica), independentemente de esses instrumentos levarem ou não à instituição de processo de seleção formal.

234. As informações produzidas pelos mecanismos mencionados poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, mesmo de natureza técnico-administrativa.

235. Em adição, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

236. No relatório de auditoria, foi destacada ainda uma boa prática consubstanciada na participação de agentes internos no processo de avaliação de desempenho dos servidores. A Divisão de Acompanhamento e Avaliação conta com o apoio de pelo menos um servidor dentro de cada setor da universidade, o que tem facilitado atividades operacionais relativas à avaliação de desempenho (como o preenchimento de informações no sistema, a impressão de boletins, a disseminação de informações e a coleta de assinaturas, entre outras).

IV

237. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

238. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as

expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

239. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

240. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

241. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na UFC, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a UFC utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

242. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias e aos resultados da instituição. Constatou-se que são insuficientes os controles relacionados ao cumprimento das diretrizes e dos resultados na área de Gestão de Pessoas, dada a ausência de relatórios e ações sistemáticas de monitoramento. Em adição, as estratégias definidas para a área de gestão de pessoas não estão desdobradas em indicadores e metas que maximizem a contribuição do setor para a organização.

243. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre avaliações de desempenho e resultados organizacionais – ao mesmo tempo em que uma maior vinculação entre esses fatores poderia promover o desenvolvimento de uma cultura orientada a resultados.

244. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Universidade Federal do Ceará. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da UFC.

245. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em três dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

246. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 101/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.741/2014-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Ceará.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (SECEX-CE).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará (UFC) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal do Ceará, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. elaboração de relatórios gerenciais referentes à situação/andamento das diretrizes/ações da área de pessoas, tratadas nos workshops de acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2013-2017 da UFC, com informações atualizadas acerca do previsto e realizado de cada diretriz;

9.1.2. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas na área de gestão de pessoas que contemplem as principais funções estratégicas desenvolvidas pelas Coordenadoria de Administração de Pessoal, Coordenadoria de Desenvolvimento e Capacitação (CODEC) e Coordenadoria de Qualidade e vida no Trabalho (COQVT) com vistas a maximizar a contribuição dessas áreas para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.3. realização de mapeamento das competências das funções gerenciais visando a implementação de ações concatenadas e contínuas para o desenvolvimento de gestores e de potenciais líderes;

9.1.4. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.5. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.6. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à UFC, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Ceará e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0101-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 015.863/2014-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Acre
Responsáveis: Filomena Maria Oliveira da Cruz (360.405.762-00); Minoru Martins Kimpara (217.220.992-91)
Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/AC (00.414.607/0027-57)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Universidade Federal do Acre (Ufac). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Acre (Ufac), no período de 15 a 29/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

247. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

248. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na Ufac com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

249. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-AC (peça 29):

“Antecedentes (Deliberação)

7. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação de governança na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 (TC 022.577/2012-2).

8. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, cujo item 9.2.3determinou à Sefip que realizasse fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelasorganizações no levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade. Foitambém determinado à Sefip que apresentasse propostas de fiscalização nas áreas consideradas mais críticas da governança de pessoas.

9. Em cumprimento às referidas determinações, aSecexEduc,no âmbito do TC 010.110/2014-3, apresentou proposta de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, a ser realizada com o apoio de outras seis unidades técnicas deste Tribunal, a fim de auditar amostra de treze unidades jurisdicionadas participantes do referido levantamento. Apresente fiscalização é decorrente dessa proposta que foi autorizada mediante deliberação constante em despacho de 26/5/2014 do Min. Valmir Campelo.

Visão Geral

10. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas

como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

11. Tendo em vista que "governança de pessoas" ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

12. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem como objetivos:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

13. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

14. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

15. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

16. Esse modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;
- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;
- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;
- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e
- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

17. Trezentos e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no levantamento com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da

governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

18. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema "Alinhamento estratégico". Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

Objetivos e Questões de Auditoria

19. O objetivo dapresente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Ufac no levantamento realizado pela Sefip em 2013.A partir do conhecimento da realidade da entidade, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

20. No que concerne ao trabalho de validação, foi decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas. Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Essa validação foi feita no âmbito da questão de auditoria: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Para melhor organizar o trabalho, essa questão foi desdobrada em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente."

250. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 29, p. 07-08) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

251. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de

governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda *workshop* com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

252. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

253. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

254. Transcrevo a seguir, em essência, as investigações realizadas e a descrição dos achados de auditoria (peça 29, p. 10-23):

"3. ACHADOS DECORRENTES DA QUESTÃO DE AUDITORIA

3.1. Liderança da alta administração

32. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização.

33. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

34. Este componente do modelo busca verificar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas sim conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

35. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

3.1.1.Achado 1: Não há colegiado para auxiliar a alta administração nas decisões de política de pessoal relativas aos seus técnicos administrativos

36. A alta administração da Ufac não instituiu comitê ou órgão colegiado equivalente para auxiliá-la no cumprimento da sua responsabilidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas no que tange a seu quadro de técnicos administrativos.

37. Apurou-se ter sido instituída apenas a Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD, colegiado que, conforme estabelecido em seu próprio regimento interno, possui atribuições relacionadas exclusivamente a políticas de gestão do pessoal docente da instituição, não lhe competindo tratar sobre assuntos relacionados aos técnicos administrativos.

38. Ressalve-se que, conforme exigência legal, a CPPD é integrada somente por docentes, não tendo sua composição definida de modo a contemplar todas as unidades estratégicas da Ufac.

Critérios

a) é atribuição do Comitê de Recursos Humanos discutir assuntos relativos à sucessão, à remuneração e ao desenvolvimento de pessoas - Código das melhores práticas de Governança Corporativa, item 2.31, p. 46;

b) estabelecer as instâncias internas de governança da organização - Prática L4.1 do Referencial Básico de Governança – TCU;

c) é atribuição do Conselho apoiar e supervisionar a gestão de pessoas - IBGC, 2009, p. 35;

d) o colegiado é composto por representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da organização - HCCAF, 2005, Seção II-5.

Análise das evidências

39. Na Ufac há um único órgão colegiados com evidentes responsabilidades referentes à área de pessoal: a Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD, colegiado regulado pela Resolução Consad Ufac 4/2003 (peça 20). De acordo com as atribuições definidas no referido normativo, tal colegiado detém atribuições que visam auxiliar a alta administração nas decisões estratégicas relacionadas a gestão de pessoas no que tange aos professores da instituição.

40. Do exame do Estatuto (peça 6) e do Regimento Interno da Ufac (peça 22), bem como tendo em conta as informações coletadas por meio de entrevistas com os gestores, conclui-se que não há na instituição colegiado para auxiliar a alta administração nas decisões de política de pessoal relativas aos seus técnicos administrativos.

Possíveis causas

a) Menor atenção ao desenvolvimento dos ocupantes de cargos técnicos administrativos, bem como incipiente processo de implantação de mecanismos de governança e gestão estratégica na Ifes.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Falta de governança sobre as funções de recursos humanos relativas aos técnicos administrativos, o que aumenta o risco de as ações executadas no âmbito dessas carreiras não estarem alinhadas com as necessidades das partes interessadas (sociedade, gestores, servidores, órgãos governantes superiores, comunidade acadêmica etc.).

Conclusão

41. A CPPD, além da ressalva de ser integrada somente por docentes, não tendo sua composição definida de modo a contemplar todas as unidades estratégicas da Ufac, atua apenas nas políticas de gestão de pessoas afetas ao corpo docente da instituição. Assim, sua existência não é suficiente para se considerar atendidos os critérios utilizados nesta auditoria, visto que suas atribuições restringem-se à parte do quadro de pessoal da entidade.

42. Uma alternativa para adequar a situação aos critérios é a Ufac atribuir a um dos colegiados previstos regimentalmente competência para que atue no direcionamento e monitoramento não só das funções de Recursos Humanos (RH) de seu pessoal docente, mas também naqueles ligadas a seus técnicos administrativos, contemplando as principais funções estratégicas de gestão de pessoas – tais como capacitação, planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, gestão da liderança e do clima organizacional – com participação de representantes da área de pessoal.

43. A medida alvitrada, registre-se, deve conformar-se a manutenção da CPPD com o feixe de competências que este colegiado detém, haja vista que sua existência nas instituições federais de ensino superior decorre de determinação legal (art. 26 da Lei 12.772/2012).

Propostas de encaminhamento

44. Recomendar que a Ufac avalie a conveniência e a oportunidade de atribuir a um dos colegiados previstos regimentalmente competência para que atue no direcionamento e monitoramento não só das funções de RH de seu pessoal docente, mas também naqueles ligadas a seus técnicos administrativos, contemplando as principais funções estratégicas de gestão de pessoas – tais como capacitação, planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, gestão da liderança e do clima organizacional – com participação de representantes da área de pessoal.

3.1.2. Achado 2: Monitoramento de diretrizes relativas aos projetos estratégicos da entidade ainda em processo de implantação

45. Há diretrizes previstas nas leis que regulam os planos de carreira dos docentes e dos técnicos administrativos das Ifes, em decretos do Poder Executivo e em regulamento editado pelo MEC que, até o momento em que realizada a presente auditoria, não foram monitoradas pela Ufac.

46. Por outro lado, verificou-se que o Plano Estratégico da Ufac estabeleceu metas institucionais para o período 2014-2016 contemplando dois objetivos ligados a gestão de pessoas cujos indicadores serão objeto de monitoramentos quadrimestrais.

47. Impende destacar que, pelo estágio ainda incipiente que a implementação do plano estratégico se encontra, a Ufac ainda não promoveu nenhuma avaliação das diretrizes eleitas como mais relevantes.

Critérios

a) Diretrizes da Política de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal - Decreto 5.707/2006, art. 3º;

b) avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas

organizacionais - Prática L3.1 do Referencial Básico de Governança - TCU;

c) monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização - Prática E2.3 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

48. Diligenciada a indicar as diretrizes estabelecidas para a gestão de pessoas, bem como os mecanismos adotados pela entidade para acompanhá-las (peça 2, p. 3), a Ufac reportou não ter estabelecido diretrizes na área.

49. Não obstante, por meio de entrevista realizada com membros da alta administração da Ifes (peça 12, p. 5), obteve-se a informação de que o Plano Estratégico da Ufac contemplou aspectos da gestão de pessoas, objetivos para os quais há previsão de monitoramentos quadrimestrais.

50. De fato, conforme excerto do referido plano apresentado pela UJ (peça 23), a entidade formalizou a adoção de dois objetivos estratégicos ligados à gestão de pessoas, malgrado não abarquem todas as diretrizes normativamente estabelecidas para a área.

51. Tendo em conta o fato de a Ufac ainda não ter promovido monitoramentos sobre as diretrizes que adotou em seu Plano Estratégico, tampouco acerca de outras normativamente previstas, conclui-se que a prática é incipiente na instituição e que os indicadores definidos alcançam apenas parte das ações ligadas a gestão de pessoas.

Possíveis causas

a) déficit de pessoal capacitado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal;

b) pouca maturidade da Ifes quanto à adoção de boas práticas em gestão de pessoas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) descumprimento de diretrizes, a exemplo das estabelecidas no art. 3º, incisos III e VII, do Decreto 5.707/2006;

b) ausência de ações corretivas no caso de não cumprimento das diretrizes estabelecidas.

Conclusão

52. O processo de monitoramento de diretrizes relativas aos projetos estratégicos da entidade ainda se encontra em processo de implantação na Ufac, consubstanciando prática incipiente e cujos indicadores definidos alcançam apenas parte das ações ligadas a gestão de pessoas. Desse modo, para assegurar o adequado direcionamento das ações da entidade, faz-se necessário, primeiramente, que a alta administração delibere a instituição de instrumentos que permitam avaliar o alinhamento das ações da entidade às diretivas estratégicas e oportunizar a identificação da eventual necessidade de se implementar medidas corretivas.

Proposta de encaminhamento

53. Recomendar à alta administração da Ufac que adote mecanismos para garantir a identificação e o monitoramento das diretrizes mais relevantes/críticas (internas e externas), aplicáveis à área de gestão de pessoas, assim como a definição de ações corretivas quando ocorrerem desvios.

3.2. Alinhamento Estratégico

54. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator "Planejamento da gestão de pessoas", que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

55. Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?

3.2.1. Achado 3: Indicadores de desempenho e metas insuficientes para a área de gestão de pessoas

56. Embora o vigente Plano Estratégico da Ufac estabeleça objetivos a serem alcançados na política de pessoal, conforme registrado tais metas institucionais foram instrumentalizadas com base em indicadores relacionados apenas à qualificação, capacitação e adequação do quadro funcional da entidade.

57. Assim sendo, aspectos relevantes, como a avaliação de desempenho e gestão da liderança, não contam com processos próprios de monitoramento por parte da alta administração da entidade.

Critérios

a) estabelecera estratégia da organização - Prática E2.2 do Referencial Básico de Governança - TCU;

b) elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005,

Seção II-6;

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

d) são exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8443/1992; Lei 9755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, inciso II; Lei 12527/2011).

Análise das evidências

58. Conforme reconhecido pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, no âmbito da Ufac, "não foi planejado procedimento quanto a gestão de riscos [de pessoal] e nem definidas metas para cumprimento no âmbito da Gestão de Pessoas" (peça 4, p. 2).

59. Assim, em que pese determinados aspectos da gestão de pessoas tenham sido abordados no recém estabelecido Plano Estratégico da Ufac (peça 23), a entidade ainda não possui um planejamento operacional alinhado ao planejamento estratégico da organização, com a definição de indicadores de desempenho, metas e mecanismos de acompanhamento.

Possíveis causas

a) déficit de pessoal capacitado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal;

b) incipiente planejamento e implementação das ações estratégicas da Ufac decorrente da pouca maturidade da instituição na governança em gestão de pessoas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) afalta de metas para funções de RH reduz a agregação de valor para a consecução da estratégia organizacional.

Conclusão

60. Considerando-se que o planejamento estratégico define o caminho a ser seguido pela organização ao longo do tempo, sendo caracterizado pelo conjunto de objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão e alcance da visão de cada instituição, a sua existência não é ação suficiente para consecução de seus objetivos.

61. Há a necessidade de desdobramento do plano estratégico em um plano operacional de gestão de pessoas, trazendo maior direcionamento para essa área. Nesse plano, estabelecer-se-ão as atividades e os recursos que devem ser mobilizados para o cumprimento dos objetivos estratégicos da entidade.

62. Cabe ressaltar que esse plano operacional deve abranger todas as funções estratégicas de gestão de pessoas (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima), com o estabelecimento de indicadores e metas.

Proposta de encaminhamento

63. Recomendar que a Ifes avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas que contemplem todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

64. O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. De acordo com a IFAC, o processo de capacitação deve ocorrer quando os gestores forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Ademais, é fundamental que a APF concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

65. Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema "gestão da liderança e do conhecimento"tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem.

66. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles: "Gestão da liderança e processo sucessório", que se refereà identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização".

67. Esta parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?

3.3.1. Achado 4: Não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores

68. A Ufac não realizou capacitações na área de liderança para seus gestores, tampouco promove levantamento das lacunas de competências em tal campo com vistas a identificar e preparar potenciais sucessores.

69. Não obstante, o Plano Estratégico da Ufac, em especial as metas institucionais 2014-2016, prevê objetivos que indicam ações voltadas para o desenvolvimento de lideranças.

Critérios

a) os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º;

b) avaliar e supervisionar as práticas e processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47;

c) assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

70. O Mapa Estratégico da Ufac para o período 2014-2023 (peça 7), no que se refere à gestão de pessoas e à cultura organizacional, estabelece que a entidade buscará "dimensionar o quadro de servidores, qualificar e capacitar por competências", bem como "valorizar e motivar servidores com foco em resultados institucionais".

71. Por conseguinte, as metas institucionais da entidade para o período 2014-2016 (peça 23) contemplam dois objetivos ligados, justamente, à qualificação e à capacitação de seus servidores em sintonia com a gestão por competências.

72. Os referidos compromissos, contudo, visam a atuação futura da instituição, haja vista que, conforme o Ofício Prodgep 46/2014, de 12/8/2014, a entidade admitiu que até o momento que realizada esta fiscalização "não foram realizadas capacitações especificas na área de liderança para os gestores desta IFES e nem foram levantadas lacunas de competências de liderança".

73. Decerto, de acordo com informação colhida junto a representantes da Diretoria de Desempenho e Desenvolvimento da Ufac (peça 12, p. 2), não há processo de desenvolvimento de lideranças implementado na organização, embora conste do planejamento estratégico ações com esse desiderato.

Possíveis causas

a) gestão por competência não foi implantada;

b) o fato de as principais posições gerenciais serem eletivas, em alguma medida, inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas, haja vista que o carisma e o nível de articulação dos candidatos a tais postos ser, eventualmente, mais determinante para sua escolha do que suas competências;

c) déficit de pessoal qualificado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) existência de gestores sem as competências necessárias para o bom desempenho da função;

b) descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores;

c) falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

74. Para implementar um programa de desenvolvimento gerencial, primeiro é preciso definir as competências e as necessidades de capacitação dos gestores. Percebe-se que, como ainda não há uma definição de competências gerenciais requeridas para o sucesso da entidade, não é possível direcionar o investimento em ações sistematizadas de desenvolvimento.

75. De posse de diagnóstico das necessidades de capacitação, a Diretoria de Desempenho e Desenvolvimento deve prever a realização de capacitações voltadas para suprir as lacunas (atuais e futuras). Além disso, é necessário que haja um esforço no alinhamento entre o que foi planejado e a sua execução.

76. A Ufac, tal qual as demais Ifes, possui a característica de algumas funções gerencias serem preenchidas por meio de processo eletivo, situação que culmina em desestímulo ao investimento na formação e desenvolvimento de líderes, haja vista que, ao fim e ao cabo, não há como garantir que os mais qualificados sagrem-se vencedores nas eleições.

77. No entanto, para os postos de livre nomeação, a identificação e desenvolvimento de novos líderes

seria um meio de valorização do servidor. Até mesmo em relação ao preenchimento dos cargos eletivos, poder-se-ia induzir a candidatura dos quadros mais qualificados para cada função. Nesse sentido, mostra-se necessário que a entidade desenvolva um banco de talentos com potenciais servidores para assunção de cargos gerenciais.

78. O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

79. Caso essa proposta seja aceita pela Ufac, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência da entidade e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.

Propostas de encaminhamento

80. Recomendar à Ufac que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

b) avalie a oportunidade e a conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

81. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

82. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso "Avaliação de desempenho", que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

83. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho, que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

84. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

85. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 5 - A Ufac não realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados

86. Conforme informações obtidas pela equipe de auditoria por meio de entrevistas, observa-se que a Ufac não realiza avaliações de desempenho periódicas de servidores da alta administração e demais gestores da unidade vinculada ao alcance de resultados, havendo, portanto, prejuízo à gestão de competências da Ifes.

87. O desempenho dos técnicos é avaliado para fins de progressão funcional até o nível dezesseis, a cada dezoito meses, quando deixam de ser avaliados ao atingirem esse nível e perdem o interesse por futuras capacitações e aperfeiçoamento.

88. O desempenho dos professores é avaliado, para fins de progressão funcional, a cada seis meses, e, em função do tempo de serviço, a cada dois anos.

89. Os servidores em estágio probatório realizam avaliação de desempenho para fins de aquisição da estabilidade na Ifes.

90. Além disso, avaliação de desempenho dos servidores da Ufac não está relacionada ao alcance das metas institucionais da unidade a fim de subsidiar o desenvolvimento tanto da Ifes quanto do próprio servidor.

Critérios

a) Constituição Federal, art. 41, §1º, inciso III, estabelece a possibilidade de o servidor estável perder o cargo mediante avaliação periódica de desempenho;

b) Lei 8112/90, art. 20, caput e § 1º, estabelece avaliação de desempenho para servidor em estágio probatório;

c) Lei 11.784/2008, art. 140 a 163, estabelece sistema de avaliação de desempenho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

d) Decreto 5.825/2006, art. 8º, § 1º, estabelece diretrizes para o Programa de Avaliação de Desempenho dos técnicos administrativos em educação;

e) Decreto 5.707/2006, institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoas na administração pública federal;

Análise das evidências

91. O Extrato de entrevista, resposta da questão 17 (peça 12, p. 6), evidenciou que não há avaliação de desempenho dos cargos e funções de confiança da Ifes, caracterizando-se, desta forma, que a unidade não possui avaliação de desempenho atrelada aos resultados obtidos pelos gestores.

92. O Extrato de entrevista, respostas das questões 12 e 15 (peça 12, p. 2-3), confirmou que as necessidades individuais de capacitação dos servidores são realizadas de acordo com a demanda dos setores da unidade, ao invés de serem avaliadas segundo as competências dos servidores e os resultados alcançados, não havendo, portanto, implantação do Programa de Avaliação de Desempenho na Ufac.

93. O Ofício 46/2014, expediente em que a Ufac esclarece o atual estágio de suas ações na área de gestão de pessoas, confirma que tanto os técnicos administrativos quanto os docentes tem o seu desempenho avaliado apenas para fins de progressão funcional (peça 4, p. 2).

94. O Mapa Estratégico da Ufac (peça 7) prevê dimensionar o quadro de servidores, qualificar e capacitar por competências, bem como valorizar e motivar os servidores com foco em resultados institucionais.

95. Além disso, o Decreto Federal 5.825/2006 define avaliação de desempenho como um instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, previamente pactuadas com a equipe de trabalho, considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário definido pela Ifes, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor.

Possíveis causas

a) não há cultura de avaliação de desempenho por resultados na unidade;

b) a unidade não implantou o Programa de Avaliação de Desempenho.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) ausência de cronograma de avaliação de desempenho dos servidores da alta administração;

b) não identificação de servidores com baixo desempenho e ausência de ações para melhorá-lo;

c) falta de subsídios para possibilitar perda de cargo por insuficiência de desempenho.

Conclusão

96. Para que a sistemática de avaliação de desempenho da Ufac seja implantada com êxito, é necessário construir uma nova cultura organizacional, com o acompanhamento sistemático dos resultados, com vinculação entre metas globais, intermediárias e individuais. Além disso, deve haver uma visão integral do avaliado, com auto avaliação, avaliação da chefia, dos subordinados e dos pares. Nesse contexto, exige-se um ambiente de transparência e de abertura para o diálogo, para efetiva pactuação das metas e feedback, que é ferramenta de gestão e de desenvolvimento do servidor e dos gestores.

97. As medidas adotadas pela Ufac até o momento não foram suficientes para solução dos problemas no processo de avaliação de desempenho. Não houve implantação do Programa de Avaliação de Desempenho, o que pode comprometer a análise dos resultados alcançados pelo órgão. Se nada for feito imediatamente, o esforço e o investimento feitos pela Ifesvisando implantar a avaliação de desempenho terão sido em vão.

98. Além disso, ressalte-se que a sistemática de avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional contribuirá para a qualidade dos trabalhos realizados pelos servidores e para o alcance da missão da Ufac que é produzir, sistematizar e difundir conhecimentos, com base na integração ensino, pesquisa e extensão, para formar cidadãos críticos e atuantes no desenvolvimento da sociedade.

99. Salienta-se que o art. 140 da Lei 11.784/2008 previu os seguintes objetivos na avaliação do servidor: I - promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos; e II - subsidiar a política de gestão de pessoas,

principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

100. Dessa forma, cabe recomendar que a Ufac constitua grupo de trabalho, com representantes da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, a fim de implantar o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores da unidade, conformando-o às exigências legais e às diretrizes de gestão por competências.

101. Além disso, faz-se necessário adotar medidas para desenvolver a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação, tais como: investir em ações de capacitação e de divulgação, orientar os usuários na utilização dos sistemas, divulgar manuais e cartilhas de orientação; inclusão no PDI de ações de treinamento sobre a avaliação de desempenho.

Propostas de encaminhamento

102. Recomendar aUfac que:

a) constitua grupo de trabalho, com representantes da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, a fim de implantar o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores da unidade, conformando-o às exigências legais e às diretrizes de gestão por competências;

b) adote medidas para desenvolver a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação, tais como: investir em ações de capacitação e de divulgação, orientar os usuários na utilização dos sistemas, divulgar manuais e cartilhas de orientação; além de inclusão no PDI de ações de treinamento sobre a avaliação de desempenho.

3.4.2. Achado 6 - As ações de capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si

103. A oferta de capacitação não está baseada em diagnóstico institucional da unidade para estabelecimento de necessidades, mas, apenas na requisição de cursos das diferentes áreas. A avaliação de desempenho realizada na Ufac apenas subsidia o processo de progressão/promoção dos servidores e a avaliação do estágio probatório, não servindo de instrumento para a identificação das necessidades de capacitação dos servidores e dos gestores da alta administração.

Critérios

a) Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III, integra as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;

b) Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII, considera o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

c) IFAC, 2013, contempla a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho.

Análise das evidências

104. Conforme apurado em entrevistas (peça 12), não há ligação entre a avaliação de desempenho e a capacitação na Ufac. Cada unidade organizacional informa a necessidade de cursos, sem correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado. Dessa forma, a área de gestão de pessoas depende da proatividade do gestor, que deverá identificar os cursos que tenham ligação direta com o desempenho do seu subordinado.

105. No mesmo sentido, por meio do Ofício Prodgep 49/2014 (peça 14, p. 1), a Ufac reconhece que não prática a capacitação a partir das avaliações de desempenho.

106. Dessa maneira, a Ufac subutiliza o processo de avaliação de desempenho, ao tratá-lo apenas para fins de promoção e progressão funcional de servidores. A entidade não consegue identificar os servidores que poderiam ter seu desempenho aprimorado a partir de ações de desenvolvimento. Essa oportunidade é oferecida apenas aos servidores com desempenho insatisfatório. Assim, o órgão deixa de utilizar a capacitação como uma ferramenta motivacional, pois o servidor não se sente incentivado nem consegue perceber investimentos diretos em seu desenvolvimento.

107. Portanto, a oferta de capacitação na Ufac é realizada de acordo com a demanda das unidades, não havendo avaliação das necessidades individuais de capacitação dos servidores relacionada com o desempenho apurado.

Possíveis causas

a) gestão por competências não foi implantada;

b) levantamento de necessidades de capacitação baseia-se na solicitação de cursos e eventos de capacitação, e não nas competências a serem desenvolvidas.

c) déficit de pessoal qualificado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização;

b) gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades;

c) atuação reativa da Ufac, visto que se concentra na instrução dos pedidos de cursos dos servidores, conforme a demanda das unidades.

Conclusão

108. Ante o exposto, faz-se necessário que a Ufac adote providências para cumprir a diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII, que preconiza considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si.

109. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las.

Propostas de encaminhamento

110. Recomendar à Ufac que adote mecanismos para assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas em seu planejamento anual de capacitação.

3.5.Gestão de Talentos

111. A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

112. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

113. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

114. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

115. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso "Recrutamento, seleção e integração", que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

116. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 7: Não há processo de seleção de gestores orientado por competências em vigor

117. A Ufac não possui processo formal para seleção de gestores orientado por competências em vigor. Atualmente, a seleção para cargos/funções em comissão não está sujeita a processo definido, competitivo e transparente. Ela é totalmente baseada em critérios discricionários ou eletivos, conforme, respectivamente, conveniência do gestor ao qual atribuída a competência para indicação ou a escolha do eleitorado.

118. Os cargos de reitor, vice-reitor, chefes de departamento, diretores de campie diretores denúcleo são selecionados por eleição direta.

119. Os demais cargos gerenciais são designados pela chefia correspondente.

120. Nos exercícios de 2013 e 2014, a Ufac designou 50 gestores em cargos de direção – CD e 163 em funções gratificadas – FG, sem a realização de processo seletivo.

121. Por último, é possível extrair das normas que regulam o funcionamento da instituição a existência de perfil de competências para as posições de liderança que pode orientar a seleção dos gestores, mas a entidade ainda não conta com banco de talentos.

Critérios

a) Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU: estabelece e dá transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração;

b) Relatório da OCDE, 2010, p. 15, dá ênfase à gestão por competências;

c) item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013, fundamenta os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, que assegurem concorrência e transparência nos processos;

d) Constituição Federal, art. 37, caput, estabelece obediência aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência.

Análise das evidências

122. Atualmente, conforme se extrai das entrevistas (peça 12) e das informações apresentadas pela Ufac por meio do Ofício 46/2014 (peça 4), a escolha dos gestores da entidade ocorre de maneira discricionária ou por meio de eleição direta, sem processo que assegure a transparência dos critérios utilizados e a qualificação dos candidatos para os cargos e funções pleiteados, não havendo, portanto, escolha de gestores da alta administração baseadas nas competências de cada servidor.

Possíveis causas

a) gestão por competências não foi implantada;

b) ingerências políticas internas na escolha de ocupantes para os cargos de direção e funções comissionadas, além de critérios discricionários para escolha de ocupantes de cargos gerenciais;

c) déficit de pessoal capacitado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo;

b) desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento na entidade;

c) falta de profissionalização dos gestores;

d) desconfiança da sociedade e outras partes interessadas quanto à qualificação dos gestores públicos;

e) ausência de banco de talentos.

Conclusão

123. As seleções dos gestores da alta administração da Ufac são baseadas em critérios totalmente discricionários, conforme conveniência do detentor da vaga ou por eleições diretas.

124. A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência não devam ser observados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

125. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiam a concorrência.

126. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

127. Cabe salientar que o processo de seleção para os cargos gerencias da Ufac pode ser diferenciado, sendo até aceitável, em alguns casos, haver indicação política, desde que isso não se transforme em regra e seja demonstrado que o indicado possui competência suficiente para o exercício de suas funções.

Propostas de encaminhamento

128. Recomendar a Ufac que:

a) estabeleça processo de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, independentes de processo eletivo, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência;

b) defina em seus normativos internos que os candidatos aos cargos eletivos da instituição detenham o perfil de competência necessário ao seu exercício;

c) avalie a oportunidade e a conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial."

255. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a

comentários dos principais gestores. Entretanto, transcorrido o prazo processual adotado no instrumento de comunicação, os gestores não remeteram seus comentários.

256. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria. Conforme detalha a unidade técnica (peça 29, p. 23-24, destaques acrescidos):

"a) liderança da alta administração: **não há colegiado para auxiliar a alta administração nas decisões** de política de pessoal relativas aos seus técnicos administrativos (achado 1); **monitoramento de diretrizes** relativas aos projetos estratégicos da entidade **ainda em processo de implantação** (achado 2);

b) alinhamento estratégico: **indicadores de desempenho e metas insuficientes** para a área de gestão de pessoas (achado 3);

c) gestão da liderança e do conhecimento: **não há programas** para desenvolvimento contínuo dos **líderes atuais nem de potenciais sucessores** (achado 4);

d) cultura orientada a resultados: A Ufac **não realiza avaliação de desempenho vinculada ao alcance de resultados** (achado 5) e as ações de **capacitação e a avaliação de desempenho** dos servidores **não são complementares** entre si (achado 6); e

e) gestão de talentos: **não há processo de seleção de gestores** orientado por competências em vigor (achado 7)."

257. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria identificou inconsistência em apenas um, conforme descrito abaixo (peça 29, p. 24):

Item do questionário (prática)	Resposta no Levantamento	Situação encontrada na presente auditoria (referência aos parágrafos)
Q17 – A alta administração da organizaçãodesignou formalmente corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas.	Não.	A Ufac instituiu a Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD, em que pese ser colegiado dedicado apenas às ações voltadas à gestão do pessoal docente, conforme exigido pelo respectivo plano de carreira (parágrafo37).

258. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 29, p. 25-26):

"142. Recomendar à Universidade Federal do Acre, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) avalie a conveniência e a oportunidade da adoção das seguintes medidas administrativas;

a.1) atribuir a um de seus colegiados previstos regimentalmente competência para que atue no direcionamento e monitoramento não só das funções de RH de seu pessoal docente, mas também naqueles ligadas a seus técnicos administrativos, contemplando as principais funções estratégicas de gestão de pessoas – tais como capacitação, planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, gestão da liderança e do clima organizacional – com participação de representantes da área de pessoal (parágrafo 44);

a.2) elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas que contemplem todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional (parágrafo 63);

a.3) criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (parágrafo 80, alínea "b" e parágrafo 128, alínea "c");

b) por intermédio de sua alta administração, adote mecanismos para garantir a identificação e o monitoramento das diretrizes mais relevantes/críticas (internas e externas), aplicáveis à área de gestão de pessoas, assim como a definição de ações corretivas quando ocorrerem desvios (parágrafo 53);

c) realize o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas (parágrafo 80, alínea "a");

d) constitua grupo de trabalho, com representantes da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, a fim de implantar o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores da unidade, conformando-o às exigências legais e às diretrizes de gestão por competências (parágrafo 102, alínea "a");

e) adote medidas para desenvolver a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação, tais como: orientar os usuários na utilização dos sistemas, divulgar manuais e cartilhas de orientação; inclusão no PDI de ações de treinamento sobre a avaliação de desempenho (parágrafo 102, alínea "b");

f) assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade (parágrafo 110);

g) estabeleça processo de seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, independentes de processo eletivo, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência(parágrafo 128, alínea "a");

143. Determinar à Universidade Federal do Acre, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TC'U, que, no prazo de noventa dias (parágrafo 139):

a) encaminhe a este Tribunal plano de ação especificando as medidas a serem adotadas em relação as recomendações enumeradas no parágrafo 139, alíneas "a" a "g", que a entidade decidiu implementar, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das recomendações que decidiu não adotar;

144. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), como subsídio para a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) de 2014 (parágrafo 141, alínea "a");

145. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, assim como o inteiro teor do relatório de auditoria, à Universidade Federal do Acre – Ufac (parágrafo 141, alínea "b");

146. determinar à Secretaria de Controle Externo do Acre que monitore o cumprimento da determinação constante do parágrafo 140;

147. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RI/TCU."

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Acre (Ufac), no período de 15 a 29/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

259. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

260. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na Ufac. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

261. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

262. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

263. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis." (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

264. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

265. Com relação à validação das informações prestadas pela Fundação Universidade Federal do Acre (Ufac) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a

auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

266. Foram identificados sete achados, abrangendo todas as cinco subquestões de auditoria.

267. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

268. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

269. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições. Foram constatados dois achados dentro desse componente.

270. A primeira constatação da equipe diz respeito à **ausência de colegiado para auxiliar a alta administração nas decisões de política de pessoal relativas aos seus servidores técnico-administrativos**.

271. Ao examinar Estatuto e Regimento Interno da Ufac e realizar entrevistas com gestores, a equipe verificou a existência de colegiado com responsabilidade de abordar a política de pessoal relativa aos docentes: a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD). Entretanto, não existe um órgão similar para auxiliar as decisões de política de pessoal dos servidores técnico-administrativos.

272. Conforme expõe o relatório, é desejável que haja órgão responsável por atuar no direcionamento e monitoramento das funções de RH também de seu pessoal técnico-administrativo, contemplando as principais funções estratégicas de gestão de pessoas – tais como capacitação, planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, gestão da liderança e do clima organizacional.

273. A proposta da unidade técnica é que tais funções sejam desempenhadas por um dos colegiados previstos regimentalmente.

274. Deixo de acompanhar esse encaminhamento, porquanto considero suficiente que a alta administração possa contar com o apoio de representantes da área de gestão de pessoas, se necessário, para que as decisões tomadas tenham subsídios técnicos.

275. Observo que esse tema é abordado no Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário. Naquele Levantamento, entendeu-se que seria desejável a formação de um comitê composto por representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas. Esse órgão teria a função de **dar apoio técnico à alta administração** no seu papel de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas.

276. O relatório que fundamenta aquela decisão enaltece a importância desse tipo de estrutura:

"61. O comitê facilita o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evita conflitos, auxiliando na definição de políticas, diretrizes e critérios de avaliação da gestão de pessoas, bem como na supervisão e no fortalecimento dos controles internos da área. Nesse sentido, é importante que ele tenha competência para definir ou propor objetivos e metas, além de supervisionar processos críticos, tais como os de seleção, alocação, recompensa e desenvolvimento de pessoas. Outra função importante do comitê é a indicação de pessoas para assumirem posições-chave de liderança na organização, por meio de processo transparente baseado em mérito (IBGC, 2009)."

277. Dessa forma, considero pertinente recomendar à universidade que avalie a oportunidade e a conveniência de instituir comitê, composto por representantes do setor de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas, com a função de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal.

278. O outro achado diz respeito ao **monitoramento de diretrizes relativas aos projetos estratégicos da entidade, que ainda se encontra em processo de implantação**.

279. A equipe registra que, embora haja diretrizes específicas para a área de gestão de pessoas, faltam ações específicas de monitoramento sistemático do seu cumprimento. Endosso as recomendações propostas, que envolvem a adoção de mecanismos que auxiliem a identificação e o monitoramento do cumprimento das diretrizes mais relevantes e críticas aplicáveis à gestão de pessoas, assim como a definição de ações corretivas quando ocorrerem desvios.

280. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

281. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **são insuficientes as metas e os indicadores de desempenho** desenvolvidos para a área de pessoal da Ufac.

282. Constatou-se que estão delineadas algumas diretrizes para a área de gestão de pessoas no Plano Estratégico da universidade. Todavia, não há desdobramento desse plano estratégico em plano operacional.

283. A situação encontrada não assegura a consecução dos objetivos organizacionais, uma vez que o plano estratégico não se encontra desdobrado no plano de gestão de pessoas, com indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). Sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados e de mecanismos de acompanhamento dificulta a correção de rumos e a melhoria contínua.

284. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional.

285. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

286. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

287. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação. Todavia, é necessário que haja ações especificamente voltadas aos gestores, iniciando-se pela definição das competências desejadas e das necessidades de capacitação. Ao mesmo passo, é desejável que haja processos de identificação e desenvolvimento de novos líderes – que também funcionam como meios de valorizar os servidores e garantir a continuidade da gestão.

288. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à Ufac que realize mapeamento das competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

289. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

290. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

291. Constatou-se que **a instituição não realiza avaliação de desempenho vinculada aos resultados organizacionais**. É desejável que a avaliação de desempenho seja efetivamente realizada e esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada gestor e servidor seja mensurado também em função do resultado da organização. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

292. Considero pertinentes as recomendações sugeridas pela unidade técnica com relação a esse tema. A primeira propõe a formação de grupo de trabalho com vistas a implantar o Programa de Avaliação de Desempenho fundamentada nas diretrizes da gestão por desempenho. Em acréscimo, entendo que tal avaliação deva estar associada à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

293. A segunda recomendação proposta pela unidade técnica sugere a adoção de outras medidas para desenvolver na instituição a cultura orientada a resultados.

294. Houve mais um achado dentro desse componente. Após entrevistar gestores e analisar documentação correlata, a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

295. Relata a equipe que não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

296. Consta do relatório que "a oferta de capacitação na Ufac é realizada de acordo com a demanda das unidades, não havendo avaliação das necessidades individuais de capacitação dos servidores relacionada com o desempenho apurado".

297. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação.

298. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

299. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional.

300. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à Ufac que estabeleça processo de seleção para funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (item "g" da proposta de encaminhamento).

301. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

302. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

303. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

304. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de cargos e funções de natureza gerencial decorra de processo seletivo formal. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

305. No meu entender, é desejável que a Ufac realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

306. Nesse sentido, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

307. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

308. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

309. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

310. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

311. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na Ufac, se consideradas isoladamente. Existem diretrizes acerca da área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a Ufac utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

312. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que são insuficientes os indicadores, as metas e o próprio monitoramento sistemático das atividades desempenhadas pelo setor, elementos que podem direcioná-lo à consecução da estratégia organizacional.

313. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos objetivos definidos pela Administração.

314. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Fundação Universidade Federal do Acre. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da Ufac.

315. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, apenas um dos oito itens selecionados para validação apresentou inconsistência. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

316. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 102/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.863/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/AC (00.414.607/0027-57)
3.2. Responsáveis: Filomena Maria Oliveira da Cruz (360.405.762-00); Minoru Martins Kimpara (217.220.992-91).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal do Acre.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre (SECEX-AC).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal do Acre (Ufac) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal do Acre, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das

seguintes medidas:

9.1.1. instituição de comitê, composto por representantes do setor de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da universidade, com a função de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal;

9.1.2. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias, relevantes ou críticas, agindo corretivamente quando ocorrerem desvios;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição da área para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. constituição de grupo de trabalho, com representantes da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, a fim de implantar Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores orientado pelas diretrizes da gestão por competências e associado à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.7. adoção de medidas que desenvolvam a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação;

9.1.8. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.9. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à Ufac, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Acre e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0102-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 015.865/2014-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Rondônia
Responsáveis: Marcos César dos Santos (387.612.209-06); Maria Berenice Alho da Costa Tourinho (111.993.772-87); Marina Castro Passos de Souza Barbosa (220.910.412-20)
Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/AC (00.414.607/0027-57)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Universidade Federal de Rondônia (Unir). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), no período de 14/7 a 13/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

317. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

318. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na Unir com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

319. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-AC (peça 28):

“Antecedentes (Deliberação)

7. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação de governança na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 (TC 022.577/2012-2).

8. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, cujo item 9.2.3determinou à Sefip que realizasse fiscalização, com o apoio de outras unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, com o propósito de aferir a qualidade das informações prestadas pelasorganizações no levantamento, de forma a aumentar a sua confiabilidade. Foitambém determinado à Sefip que apresentasse propostas de fiscalização nas áreas consideradas mais críticas da governança de pessoas.

9. Em cumprimento às referidas determinações, aSecexEduc,no âmbito do TC 010.110/2014-3, apresentou proposta de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, a ser realizada com o apoio de outras seis unidades técnicas deste Tribunal, a fim de auditar amostra de treze unidades jurisdicionadas participantes do referido levantamento. Apresente fiscalização é decorrente dessa proposta que foi autorizada mediante deliberação constante em despacho de 26/5/2014 do Min. Valmir Campelo.

Visão Geral

10. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

11. Tendo em vista que ‘governança de pessoas’ ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de

avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

12. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem como objetivos:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

13. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

14. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

15. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

16. Esse modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;
- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;
- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;
- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e
- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

17. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no levantamento com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

18. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema ‘Alinhamento estratégico’. Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas

organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

Objetivos e Questões de Auditoria

19. O objetivo dapresente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Unir no levantamento realizado pela Sefip em 2013.A partir do conhecimento da realidade da entidade, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

20. No que concerne ao trabalho de validação, foi decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas. Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Essa validação foi feita no âmbito da questão de auditoria: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Para melhor organizar o trabalho, essa questão foi desdobrada em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente."

320. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 28, p. 07-08) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	<u>Liderança da alta administração:</u> Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	<u>Alinhamento estratégico</u>: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	<u>Gestão da liderança e do conhecimento</u>: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	<u>Cultura orientada a resultados</u>: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	<u>Gestão de talentos</u>: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

321. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda *workshop* com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

322. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

323. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

324. Transcrevo a seguir, em essência, as investigações realizadas e a descrição dos achados de auditoria (peça 28, p. 09-24):

"3. ACHADOS DECORRENTES DA QUESTÃO DE AUDITORIA

3.1. Liderança da alta administração

32. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização.

33. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/20124, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

34. Este componente do modelo busca verificar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas sim conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

35. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

3.1.1. Achado 1: Os colegiados instituídos para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal não têm sua composição definida de modo a contemplar todas as unidades estratégicas da Unir

36. Os normativos internos da Unir preveem dois colegiados com atribuições de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal, quais sejam: a Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa - CPPMA e a Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD. Este último dedicado apenas às ações voltadas à gestão do pessoal docente, conforme exigido pelo respectivo plano de carreira.

37. Todavia, tais colegiados não têm sua composição definida de modo a contemplar todas as unidades estratégicas da Unir.

Critérios

a) é atribuição do Comitê de Recursos Humanos discutir assuntos relativos à sucessão, à remuneração e ao desenvolvimento de pessoas - Código das melhores práticas de Governança Corporativa, item 2.31, p. 46;

b) estabelecer as instâncias internas de governança da organização - Prática L4.1 do Referencial Básico de Governança – TCU;

c) é atribuição do Conselho apoiar e supervisionar a gestão de pessoas - IBGC, 2009, p. 35;

d) o colegiado é composto por representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da organização - HCCAF, 2005, Seção II-5.

Análise das evidências

38. Na Unir há dois órgãos colegiados com evidentes responsabilidades referentes à área de pessoal, a Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa - CPPMA e a Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD, regulados, respectivamente, pela Resolução Consad 113/2013 e pela Resolução Consun 1/2000 (peças 14-15). Conforme informações colhidas junto aos gestores da entidade (peça 9) e de acordo com

as atribuições definidas nos referidos normativos, tais colegiados são responsáveis por auxiliar a alta administração nas decisões estratégicas relacionadas a gestão de pessoas. 39. Ocorre que tanto os integrantes da CPPMA (peça 14, p. 2) quanto da CPPD (peça 15, p. 3) são escolhidos mediante eleição, não sendo assegurado em sua composição a presença de representantes das unidades estratégicas da Unir.

Possíveis causas

a) modelo participativo de gestão adotado pelas Ifes, autonomia que, na Unir, resultou na exigência de que 70% dos integrantes dos órgãos colegiados sejam ocupados por docentes;

b) disposição contida na lei que disciplina o plano de cargos e carreiras do magistério federal, estabelecendo que a Comissão Permanente de Pessoal Docente deve ter seus membros escolhidos mediante eleição dos seus pares.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) O fato de segmentos estratégicos da Unir não comporem os colegiados responsáveis por auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal prejudica a governança da instituição, haja vista que as deliberações de tais órgãos podem levar a instituição a privilegiar interesses corporativos das carreiras/segmentos com maior representação em detrimento do cumprimento de seus objetivos organizacionais e das necessidades das partes interessadas (sociedade, gestores, servidores, órgãos governantes superiores, etc.).

Conclusão

40. Os colegiados instituídos para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal não têm sua composição definida de modo a contemplar as unidades estratégicas da Unir, situação que contraria as melhores práticas em gestão de pessoas.

41. Uma alternativa para adequar a situação aos critérios é alterar o Regimento Interno do Conselho de Administração, de forma que a CPPMA passe ser integrada, necessariamente, por representantes das unidades estratégicas da Unir, dentre estas, da Diretoria de Recursos Humanos e da Diretoria de Gestão de Pessoas.

42. Por seu turno, não há como a Unir aperfeiçoar a composição da CPPD, haja vista a existência de determinação legal que define o perfil dos integrantes desta comissão (art. 26 da Lei 12.772/2012).

43. Cumpre registrar, por relevante, que a alvitrada adequação, provavelmente, também demandará a alteração do próprio estatuto da Unir, porquanto este normativo, em seu art. 7º, parágrafo único, dispõe que ‘os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada Órgão Colegiado e comissão (...).’

Propostas de encaminhamento

44. Recomendar que a Unir avalie a conveniência e a oportunidade de redefinir a composição da CPPMA, de modo que em tal colegiado passe, regimentalmente, a ter assento representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da instituição.

3.1.2. Achado 2: Monitoramento insuficiente das diretrizes e ausência de ações corretivas relativas aos projetos estratégicos da entidade

45. Há diretrizes previstas nas leis que regulam os planos de carreira dos docentes e técnicos administrativos das Ifes, em decretos do Poder Executivo, em regulamento editado pelo MEC e no PDI da Unir que não são monitoradas pela alta administração.

Critérios

a) Diretrizes da Política de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal - Decreto 5.707/2006, art. 3º;

b) avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas organizacionais - Prática L3.1 do Referencial Básico de Governança - TCU;

c) monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização - Prática E2.3 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

46. O planejamento da Unir está pautado pelo Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2014-2018 com a distribuição dos objetivos institucionais em perspectivas para as diversas frentes de atuação da entidade. Para a gestão de pessoas, tem-se o Eixo 4 - Políticas de Gestão, em que a entidade estabelece objetivos e ações a serem perseguidos (peça 12).

47. Todavia, conforme reconhecido pela Unir (peça 4, p. 7; peça 9, p. 4), para a implementação desses objetivos ainda não foram estabelecidos os necessários projetos estratégicos, inexistindo instrumentos adequados à avaliação das metas de gestão de pessoas. Por conseguinte, à míngua de parâmetros definidos, encontra-se prejudicada a realização de monitoramentos.

48. Por outro lado, em que pese não traduzam efetivos monitoramentos, o Relatório de Avaliação

Institucional relativo ao exercício 2013 (peça 11) e o Relatório de Gestão da Unir 2013 (peça 13) discorrem acerca de aspectos relevantes da política de pessoal e recursos humanos da Unir, principalmente no que tange à adequação da força de trabalho e qualificação de pessoal.

49. No atual estágio, falta à entidade fiscalizada, conforme analisado, desenvolver instrumentos que lhe permitam realizar monitoramento das diretrizes de gestão de pessoas e recursos humanos estabelecidas para as carreiras que integram seu quadro.

Possíveis causas

a) déficit de pessoal capacitado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal;

b) descontinuidade no planejamento e implementação das ações estratégicas da Unir.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) descumprimento de diretrizes, a exemplo das estabelecidas no art. 3º, incisos III e VII, do Decreto 5.707/2006;

b) ausência de ações corretivas no caso de não cumprimento das diretrizes estabelecidas.

Conclusão

50. A Unir não monitora as diretrizes que devem nortear sua gestão de pessoal. Desse modo, para assegurar o adequado direcionamento das ações da entidade, faz-se necessário, primeiramente, que a alta administração delibere a instituição de instrumentos que permitam avaliar o alinhamento das ações da entidade às diretivas estratégicas e oportunizar a identificação da eventual necessidade de se implementar medidas corretivas.

Proposta de encaminhamento

51. Recomendar à alta administração da Unir que adote mecanismos para garantir a identificação e o monitoramento das diretrizes mais relevantes/críticas (internas e externas), aplicáveis à área de gestão de pessoas, assim como a definição de ações corretivas quando ocorrerem desvios.

3.2. Alinhamento Estratégico

52. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator ‘Planejamento da gestão de pessoas’, que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

53. Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?

3.2.1. Achado 3: Indicadores de desempenho e metas insuficientes para a área de gestão de pessoas

54. Embora o vigente Plano de Desenvolvimento Institucional PDI da Unir (peça 12) estabeleça objetivos e ações a serem realizadas em seu eixo de gestão dedicado às políticas de pessoal, os objetivos estratégicos da instituição ainda não foram desdobrados em indicadores e metas objetivas para as funções de recursos humanos.

Critérios

a) estabelecer a estratégia da organização - Prática E2.2 do Referencial Básico de Governança - TCU;

b) elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6;

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

d) são exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8443/1992; Lei 9755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, inciso II; Lei 12527/2011).

Análise das evidências

55. A existência de objetivos estratégicos estabelecidos para toda a organização não atende à necessidade de estabelecimento de objetivos e metas específicos para a área de pessoal.

56. Conforme informado pelos responsáveis pela Diretoria de RH e pela Diretoria de Gestão de Pessoas

(peça 9, p. 4), as ações da Unir na área de gestão de pessoas, em que pese a existência de regulação para determinados aspectos funcionais (peça 4, p. 7), ainda são pautadas pelas demandas dos setores e/ou servidores da entidade interessados.

57. Assim, constata-se que a área de gestão de pessoas da entidade não possui um planejamento operacional alinhado ao planejamento estratégico da organização, com a definição de indicadores de desempenho, metas e mecanismos de acompanhamento.

Possíveis causas

a) déficit de pessoal capacitado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal;

b) descontinuidade no planejamento e implementação das ações estratégicas da Unir.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) a falta de metas para funções de RH reduz a agregação de valor delas para a consecução da estratégia organizacional.

Conclusão

58. Considerando-se que o planejamento estratégico define o caminho a ser seguido pela organização ao longo do tempo, sendo caracterizado pelo conjunto de objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão e alcance da visão de cada instituição, a sua existência não é ação suficiente para consecução de seus objetivos.

59. Há a necessidade de desdobramento do plano estratégico em um plano operacional de gestão de pessoas, trazendo maior direcionamento para essa área. Nesse plano, estabelecer-se-ão as atividades e os recursos que devem ser mobilizados para o cumprimento dos objetivos estratégicos da Unir.

60. Cabe ressaltar que esse plano operacional deve abranger todas as funções estratégicas de gestão de pessoas (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima), com o estabelecimento de indicadores e metas.

Proposta de encaminhamento

61. Recomendar que a organização avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas que contemplem todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Diretoria de Recursos Humanos e pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição dessas áreas para a consecução da estratégia organizacional.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

62. O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. De acordo com a IFAC, o processo de capacitação deve ocorrer quando os gestores forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Ademais, é fundamental que a APF concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

63. Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema ‘gestão da liderança e do conhecimento’ tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem.

64. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles, ‘Gestão da liderança e processo sucessório’, que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

65. Esta parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?

3.3.1. Achado 4: Não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores

66. Em que pese alguns dos cursos disponibilizados aos quadros da Unir terem tido por objetivo o desenvolvimento de competências gerenciais e de liderança (peça 17), a entidade não conta com, propriamente, programas voltados para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores.

Critérios

a) os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º;

b) avaliar e supervisionar as práticas e processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47;

c) assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Análise das evidências

67. Obteve-se que, em razão do momento em que se estrutura a Diretoria de Gestão de Pessoas, a Unir tem buscado capacitar os servidores para atuarem na elaboração de um Plano de Capacitação adequado às necessidades da Instituição (peça 4, p. 7-8 e 130).

68. Além da qualificação do pessoal que conduzirá o processo, há meta específica no PDI estabelecendo que, até julho de 2015, a Unir deve realizar o dimensionamento do quadro de pessoal técnico-administrativo, organizando informações que antecipam a elaboração do plano de capacitação e qualificação dos servidores técnico-administrativos, conforme exigido pelo Decreto 5.707/2006 (peça 12, p. 5).

69. Percebe-se, assim, que não há definição das competências gerenciais necessárias na Unir, razão pela qual também estão identificadas eventuais lacunas de conhecimentos/habilidades de liderança e gestão no âmbito da entidade (peça 4, p. 8).

Possíveis causas

a) gestão por competência não foi implantada;

b) o fato de as principais posições gerenciais serem eletivas, em alguma medida, inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas, haja vista que o carisma e o nível de articulação dos candidatos a tais postos ser, eventualmente, mais determinante para sua escolha do que suas competências;

c) déficit de pessoal qualificado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) existência de gestores sem as competências necessárias para o bom desempenho da função;

b) descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores;

c) falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

70. Para implementar um programa de desenvolvimento gerencial, primeiro é preciso definir as competências e as necessidades de capacitação dos gestores. Percebe-se que, como não há uma definição de competências gerenciais requeridas para o sucesso da entidade, não é possível direcionar o investimento em ações sistematizadas de desenvolvimento.

71. De posse desse diagnóstico das necessidades de capacitação, a Diretoria de Gestão de Pessoas deve prever a realização de capacitações voltadas para suprir as lacunas (atuais e futuras). Além disso, é necessário que haja um esforço no alinhamento entre o que foi planejado e a sua execução.

72. A Unir, tal qual as demais Ifes, possui a característica de algumas funções gerencias serem preenchidas por meio de processo eletivo, que culmina em desestímulo ao investimento na formação e desenvolvimento de líderes, haja vista que, ao fim e ao cabo, não há como garantir que os mais qualificados sagrem-se vencedores nas eleições.

73. No entanto, para os postos de livre nomeação, a identificação e desenvolvimento de novos líderes seria um meio de valorização do servidor. Até mesmo em relação ao preenchimento dos cargos eletivos, poder-se-ia induzir a candidatura dos quadros mais qualificados para cada função. Nesse sentido, propõe-se que a entidade desenvolva um banco de talentos com potenciais servidores para assunção a cargos gerenciais.

74. O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

75. Caso essa proposta seja aceita pela Unir, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência da entidade e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.

Propostas de encaminhamento

76. Recomendar à Unir que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de

desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

b) avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

77. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

78. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso 'Avaliação de desempenho', que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

79. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho, que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

80. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

81. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 5 - A Unir não realiza avaliação de desempenho de seus servidores vinculada ao alcance de resultados

82. Conforme informações obtidas pela equipe de auditoria por meio de entrevistas, observa-se que a Unir não realiza avaliações de desempenho periódicas de servidores da alta administração e demais servidores da unidade vinculada ao alcance de resultados, havendo, portanto, prejuízo à gestão de competências da entidade.

83. Além da sujeição à avaliação realizada para fins do estágio probatório, o desempenho dos técnicos e professores somente é aferido para fins de progressão funcional até o último nível das respectivas carreiras, sendo o ciclo avaliativo de dezoito meses para aqueles e de dois anos para estes.

84. Assim sendo, os quadros da Unir que já atingiram a última posição na carreira não têm seu desempenho funcional avaliado e, por conseguinte, perdem o interesse por capacitações e aperfeiçoamentos.

85. Por fim, verificou-se que a avaliação de desempenho dos servidores da Unir não está relacionada ao alcance das metas institucionais da unidade a fim de subsidiar o desenvolvimento tanto da Ifes quanto do próprio servidor.

Critérios

a) Constituição Federal, art. 41, §1º, inciso III, estabelece a possibilidade de o servidor estável perder o cargo mediante avaliação periódica de desempenho;

b) Lei 8.112/90, art. 20, caput e § 1º, estabelece avaliação de desempenho para servidor em estágio probatório;

c) Lei 11.784/2008, arts. 140 a 163, estabelece sistema de avaliação de desempenho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

d) Decreto 5.825/2006, art. 8º, § 1º, estabelece diretrizes para o Programa de Avaliação de Desempenho dos técnicos administrativos em educação;

e) Decreto 5.707/2006, institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoas na administração pública federal;

f) Regimento Interno da Unir, arts. 173 e 174, tratam da avaliação de desempenho dos docentes;

g) Resolução Unir-Consad 116/2013, estabelece diretrizes para avaliação de desempenho dos docentes;

h) Portaria Unir 578/2007, constituiu comissão de trabalho para elaboração do Programa de Avaliação de Desempenho dos técnicos administrativos.

Análise das evidências

86. O Extrato de Entrevista 1, na resposta da questão 17, evidenciou que não há avaliação de desempenho dos cargos e funções de confiança da Ifes, caracterizando-se, desta forma, que a unidade não possui avaliação de desempenho atrelada aos resultados obtidos pelos gestores.

87. O Extrato de Entrevista 2, nas respostas das questões 12 e 15, confirmou que as necessidades individuais de capacitação dos servidores são realizadas de acordo com a demanda dos setores da unidade, ao invés de serem avaliadas segundo as competências dos servidores e os resultados alcançados, não havendo, portanto, implantação do Programa de Avaliação de Desempenho da Unir.

88. O Ofício 314/GR/Unir, de 9/7/2014, expediente em que a Unir esclarece o atual estágio de suas ações na área de gestão de pessoas, afirma que a Ifes está planejando, por meio da Coordenadoria de Capacitação e Desenvolvimento – CCD, elaborar e divulgar o cronograma anual de capacitação e aperfeiçoamento, podendo, desta forma, avaliar o desempenho dos gestores da alta administração vinculada aos resultados por estes alcançados.

89. Dentre outras ações, salienta-se que cabe à CCD: propor, executar e acompanhar o Programa de Avaliação de Desempenho da Unir; remeter, receber e analisar as fichas de avaliação de desempenho e acompanhamento para fins de progressão funcional, encaminhando os resultados à Diretoria de Gestão de Pessoas; retroalimentar o Programa de Capacitação e Qualificação através dos resultados de estudos e pesquisas de interesse dos servidores e da instituição, dos instrumentos de avaliação dos cursos e dos resultados da avaliação de desempenho; subsidiar a Diretoria de Gestão de Pessoas na elaboração do relatório anual de atividades.

90. O Programa de Avaliação de Desempenho dos técnicos-administrativos da Unir prevê que a avaliação do servidor poderá subsidiar o estabelecimento de ações que efetivamente promovam o alcance das metas institucionais, o que aumentará a produtividade e contribuirá para a elevação do índice de satisfação no trabalho. Já a Resolução 116/Consad, de 24 de dezembro de 2013, estabeleceu diretrizes para fins de progressão funcional e promoção dos servidores docentes do ensino superior, sendo que a progressão observará os critérios gerais estabelecidos na Lei 12.772/2012 e Portaria 554/MEC/2013, cumulativamente com o interstício mínimo de 24 meses em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho.

91. Cumpre registrar, por seu turno, que do exame das metas e objetivos consignados no PDI da Unir para o período 2014-2018 (peça 12) não se identificou a existência de diretrizes vocacionadas a impulsionar a instituição a estabelecer mecanismos de avaliação do desempenho de seus servidores e gestores aos resultados alcançados.

92. Além disso, o Decreto Federal 5.825/2006 define avaliação de desempenho como um instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, previamente pactuadas com a equipe de trabalho, considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário definido pela Ifes, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor.

Possíveis causas

a) não há cultura de avaliação de desempenho por resultados na unidade;

b) a unidade não implantou o Programa de Avaliação de Desempenho.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) ausência de cronograma de avaliação de desempenho dos servidores da alta administração;

b) não identificação de servidores com baixo desempenho e ausência de ações para melhorá-los;

c) falta de subsídios para possibilitar perda de cargo por insuficiência de desempenho.

Conclusão

93. Para que a sistemática de avaliação de desempenho da Unir seja implantada com êxito, é necessário construir uma nova cultura organizacional, com o acompanhamento sistemático dos resultados, bem como vinculação entre metas globais, intermediárias e individuais. Além disso, deve haver uma visão integral do avaliado, com auto avaliação, avaliação da chefia, dos subordinados e dos pares. Nesse contexto, exige-se um ambiente de transparência e de abertura para o diálogo, para efetiva pactuação das metas e feedback, que é ferramenta de gestão e de desenvolvimento do servidor e dos gestores.

94. As medidas adotadas pela Unir até o momento não foram suficientes para solução dos problemas no processo de avaliação de desempenho. Não houve implantação do Programa de Avaliação de Desempenho, o que pode comprometer a análise dos resultados alcançados pela entidade. Se nada for feito imediatamente, o esforço e o investimento feitos pela Ifes visando implantar a avaliação de desempenho terão sido em vão.

95. Além disso, ressalte-se que a sistemática de avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional está prevista na Carta Magna e que seu processo contribuirá para a missão da Unir que é produzir conhecimento humanístico, tecnológico e científico, articulando ensino, pesquisa e extensão, considerando as peculiaridades regionais, promovendo o desenvolvimento humano integral

e contribuindo para a transformação social.

96. Salienta-se que o art. 140 da Lei 11.784/2008 previu os seguintes objetivos na avaliação do servidor: I - promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos; e II - subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

97. Dessa forma, cabe recomendar que a Unir constitua grupo de trabalho, com representantes das diretorias de RH e Gestão de Pessoas a fim de implantar o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores da unidade, conformando-o às exigências legais e às diretrizes de gestão por competências.

98. Além disso, faz-se necessário adotar medidas para desenvolver a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação, tais como: investir em ações de capacitação e de divulgação, orientar os usuários na utilização dos sistemas, divulgar manuais e cartilhas de orientação; inclusão no PDI de ações de treinamento sobre a avaliação de desempenho.

Propostas de encaminhamento

99. Recomendar que a Unir:

a) constitua grupo de trabalho, com representantes das diretorias de RH e Gestão de Pessoas a fim de implantar o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores da unidade, conformandoo às exigências legais e às diretrizes de gestão por competências;

b) adote medidas para desenvolver a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação, tais como: investir em ações de capacitação e de divulgação, orientar os usuários na utilização dos sistemas, divulgar manuais e cartilhas de orientação; inclusão no PDI de ações de treinamento sobre a avaliação de desempenho.

3.4.2. Achado 6 - As ações de capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si

100. A oferta de capacitação não está baseada em diagnóstico institucional da unidade para estabelecimento de necessidades, mas apenas na requisição de cursos das diferentes áreas. A avaliação de desempenho realizada na Unir somente subsidia o processo de progressão/promoção dos servidores e a avaliação do estágio probatório, não servindo de instrumento para a identificação das necessidades de capacitação dos servidores, da alta administração e demais gestores.

Critérios

a) Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III, integra as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;

b) Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII, considera o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

c) IFAC, 2013, contempla a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho.

Análise das evidências

101. Conforme apurado em entrevistas, não há ligação entre a avaliação de desempenho e a capacitação na Unir. Cada unidade organizacional informa a necessidade de cursos, sem correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado. Dessa forma, a área de gestão de pessoas depende da proatividade do gestor, que deverá identificar os cursos que tenham ligação direta com o desempenho do seu subordinado.

102. Dessa maneira, a Unir subutiliza o processo de avaliação de desempenho, ao tratá-lo apenas para fins de promoção/progressão funcional de servidores e estágio probatório. A entidade não consegue identificar os servidores que teriam seu desempenho aprimorado a partir de ações de desenvolvimento. Essa oportunidade é oferecida apenas aos servidores com desempenho insatisfatório. Assim, o órgão deixa de utilizar a capacitação como uma ferramenta motivacional, pois o servidor não se sente incentivado nem consegue perceber investimentos diretos em seu desenvolvimento.

103. Portanto, a oferta de capacitação na Unir é realizada de acordo com a demanda das unidades, não havendo avaliação das necessidades individuais de capacitação dos servidores relacionada com o desempenho apurado.

104. Os objetivos do Programa de Avaliação de Desempenho (peça 4, p. 159) são:

Analisar o processo de trabalho, o cumprimento de metas estabelecidas e o desempenho da equipe/servidor, identificando fatores limitadores relacionados a planejamento, gestão, capacitação, condições de trabalho e saúde, com vistas a subsidiar a política de gestão, especialmente a de pessoas, e o programa de capacitação, qualificando os serviços prestados à comunidade, com o objetivo de promover o desenvolvimento

institucional.

105. Já o excerto PDI 2014-2018 (peça 12) prevê a capacitação dos docentes bem como a capacitação dos técnicos administrativos vinculada ao alcance de resultados, conforme trechos a seguir transcritos:

Objetivo 9.1 - Promover a cultura de participação e divulgação das ações docentes.

Metas:

-Definir um plano de incentivo à participação em eventos, baseados em critérios definidos pelos Campi e núcleos, até o primeiro semestre de 2015;

-Ampliar verbas orçamentárias que propiciem a participação dos docentes e divulgação de pesquisas;

- Criar um calendário anual de eventos acadêmico-científicos da UNIR para divulgação, até o mês de janeiro de cada ano, a fim de viabilizar a participação docente.

Objetivo 9.2 - Estabelecer políticas de capacitação docente e formação continuada.

Meta:

Criar e ampliar programas de Minter e Dinter para capacitação docente, até 2018.

Objetivo 9.3 - Garantir a capacitação e qualificação dos servidores técnico-administrativos Metas:

-Realizar o dimensionamento do quadro de pessoal técnico-administrativo, organizando informações que antecipam a elaboração do plano de capacitação e qualificação dos servidores técnicoadministrativos, até julho de 2015 (Decreto nº 5707/06 – Artigos 1º, 2º e 3º);

-Promover a avaliação geral e contínua do corpo técnico-administrativo, como parte integrante para o desenvolvimento humano e de carreira (artigo 3º da Lei 11.091/2005, Resolução nº 060/CONSAD, Art. 41º da Lei 12772/12); - Promover o equilíbrio.

106. Salienta-se que o Decreto Federal 11.784/2008, estabeleceu que servidores com desempenho individual baixo seriam submetidos a procedimentos de melhoria na sua capacidade técnica ou ao exercício de novas funções, conforme a seguir transcrito:

Art. 153. Os servidores ativos beneficiários das gratificações de desempenho que obtiverem avaliação de desempenho individual inferior a 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima prevista serão submetidos a processo de capacitação ou de análise da adequação funcional, conforme o caso, sob responsabilidade do respectivo órgão ou entidade de exercício.

Parágrafo único. A análise de adequação funcional visa a identificar as causas dos resultados obtidos na avaliação do desempenho e servir de subsídio para a adoção de medidas que possam propiciar a melhoria do desempenho do servidor.

Possíveis causas

a) gestão por competências não foi implantada;

b) levantamento de necessidades de capacitação baseia-se na solicitação de cursos e eventos de capacitação, e não nas competências a serem desenvolvidas;

c) déficit de pessoal qualificado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização;

b) gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades;

c) atuação reativa da Unir, visto que se concentra na instrução dos pedidos de cursos dos servidores, conforme a demanda das unidades.

Conclusão

107. Ante o exposto, faz-se necessário que a Unir adote providências para cumprir a diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII, que preconiza considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si.

108. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las.

Propostas de encaminhamento

109. Recomendar que a Unir assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade.

3.5. Gestão de Talentos

110. A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta

administração e demais gestores.

111. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

112. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

113. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

114. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso 'Recrutamento, seleção e integração', que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

115. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 7: Não há processo formal de seleção de gestores orientado por competências

116. Não há processo formal, em vigor, para seleção de gestores orientado por competências. Atualmente, a seleção para cargos/funções em comissão não está sujeita a processo definido, competitivo e transparente. Ela é totalmente baseada em critérios discricionários ou eletivos, conforme, respectivamente, conveniência do gestor ao qual atribuída a competência para indicação ou escolha do eleitorado.

117. Os cargos de chefes de departamento, diretores de campi, diretores de núcleo e vice-reitor são selecionados por eleição direta.

118. Os demais cargos gerenciais são designados pela chefia correspondente.

119. Há processo de sabatina para os cargos de Pró-Reitor e Secretário de Controle Interno e exigência de determinado perfil para os cargos de Auditor Chefe e Diretor de Engenharia.

120. Ressalte-se que a Resolução 23/Consad, de 13 de março de 2003, normatiza os procedimentos de sabatina na Unir, conforme definido nos artigos a seguir transcritos:

'Art. 1º – Antes de proceder à nomeação de servidor ou não servidor aos cargos de primeiro escalão administrativo previstos no Art. 3º da Resolução 006/CONSAD 2000, a Reitoria deverá encaminhar ao Conselho respectivo, de acordo com aquela normativa, o nome do candidato, a especificação do cargo a ser preenchido, acompanhado de currículo do candidato e de justificativa da Reitoria para a indicação.

Art. 2º - A reunião do Conselho Superior respectivo para a realização da sabatina em questão deverá ocorrer em, no máximo, quinze dias úteis, a contar da data de protocolo do pedido da Reitoria na Secretaria do Conselho.

§ 1º - O Conselho se reunirá especificamente para este fim, em sessão extraordinária.

§ 2º - Caso o Conselho não se reúna nesse período por motivo constante na legislação da Universidade, o prazo para a reunião e deliberação do Conselho não pode ultrapassar aquele definido em Lei para a interinidade.'

121. Não obstante, é possível extrair das normas que regulam o funcionamento da instituição a existência de perfil de competências para as posições de liderança que pode orientar a seleção dos gestores, mas a entidade ainda não conta com banco de talentos.

Critérios

a) Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU: estabelece e dá transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração;

b) Relatório da OCDE, 2010, p. 15, dá ênfase à gestão por competências;

c) Item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013, fundamenta os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, que assegurem concorrência e transparência nos processos;

d) Constituição Federal, art. 37, caput, estabelece obediência aos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência.

Análise das evidências

122. Atualmente, conforme se extrai das entrevistas (peça 9) e das informações apresentadas pela Unir, por meio do Ofício 314/GR/Unir, de 9/7/2014 (peça 4), a escolha dos gestores da entidade ocorre de maneira discricionária, por meio de eleição direta ou por sabatina, sem processo que assegure a transparência dos critérios utilizados e a qualificação dos candidatos para os cargos e funções pleiteados, não havendo, portanto, escolha de gestores da alta administração baseadas nas competências de cada servidor.

Possíveis causas

a) gestão por competências não foi implantada;

b) ingerências políticas internas na escolha de ocupantes para os cargos de direção e funções comissionadas, além de critérios discricionários para escolha de ocupantes de cargos gerenciais;

c) déficit de pessoal capacitado para a promoção de um adequado planejamento na área de pessoal.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo;

b) desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento na entidade

c) falta de profissionalização dos gestores;

d) desconfiança da sociedade e outras partes interessadas quanto à qualificação dos gestores públicos;

e) ausência de banco de talentos.

Conclusão

123. As seleções dos gestores da alta administração da Unir são baseadas em critérios totalmente discricionários, conforme conveniência do detentor da vaga, por eleições diretas ou mediante a realização de sabatina para os cargos de Pró-Reitor e Secretário de Controle Interno.

124. A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência sejam inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

125. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiam a concorrência.

126. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

127. Cabe salientar que o processo de seleção para os cargos gerencias da Unir pode ser diferenciado, sendo até aceitável, em alguns casos, haver indicação política, desde que isso não se transforme em regra e seja demonstrado que o indicado possui competência suficiente para o exercício de suas funções.

Propostas de encaminhamento

128. Recomendar à Unir que estabeleça, preferencialmente, processo de seleção para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência."

325. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores. Transcrevo, a seguir, a análise feita pela Secex-AC a partir da resposta obtida (peça 28, p. 24-25):

"4.1. Comentários elaborados pela Pró-Reitoria de Administração

134. A partir da apreciação do relatório preliminar enviado, a Pró-Reitoria de Administração reconheceu que os achados de auditoria registrados refletem a atual realidade da Unir, embora, mais uma vez, tenha-se apontado que tal quadro deveu-se a ocorrência de longo período sem a realização dos investimentos necessários.

135. Além das dificuldades já ventiladas e apreciadas pela equipe de auditoria, ressaltou-se a dificuldade que afligiu a Unir correspondente a atraso tecnológico da entidade, haja vista que até o exercício de 2012 o desenvolvimento de suas ações de rotina estava baseado em pessoas, com reduzidas ferramentas tecnológicas próprias (peça 26, p. 119).

136. Frisou-se que mesmo com a liberação de 192 vagas para diversos cargos administrativos e mais de cem para docentes, a entidade ainda não conseguiu concluir os concursos públicos para o preenchimento de todos estes cargos. Por essa razão, os servidores necessários à formação das equipes técnicas indispensáveis à preparação/execução de planos e programas de gestão de pessoas ainda estão pendentes de nomeação.

137. Quanto à inconsistência identificada na aderência das informações prestadas pela entidade no levantamento realizado pela Sefip em 2013, consubstanciada na negativa de que a alta administração da organização houvesse designado formalmente corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas (parágrafo 149), esclareceu-se que a Unir havia esposado o entendimento de que a designação desse colegiado referia-se, exclusivamente, ao âmbito administrativo do processo de gestão.

138. Por fim, a propósito da menção à uma nova cultura organizacional no relatório preliminar (parágrafo 93 a 98), lembrou-se que o alcance de tal objetivo demanda tempo e esforço, com maior resistência nas organizações públicas (peça 26, p. 120).

Análise:

139. A manifestação apresentada está em sintonia com as conclusões da equipe de auditoria consignadas na versão preliminar deste relatório, razão pela qual não se mostrou necessário qualquer ajuste na descrição dos achados ou nas respectivas propostas de encaminhamento.

140. Por outro lado, não obstante o esclarecimento inicialmente indicado acerca da possível causa da inconsistência verificada nas informações prestadas pela entidade no levantamento realizado pela Sefip em 2013 (peça 27, parágrafo 134) não discrepar, em substância, daquela informada no pronunciamento em análise, convém incorporar essa última informação por ser a posição oficial dos gestores sobre o ponto.

141. Quanto à ventilada dificuldade em modificar a cultura organizacional até então prevalente na instituição, assiste razão aos gestores. De fato, trata-se de um desafio para qualquer organização pública, que se revela ainda maior no ambiente de uma universidade, espaço do debate de ideias por excelência.

142. Diante de tal cenário, é bem possível que algumas das recomendações expedidas se revelem de difícil implementação, haja vista o perfil da entidade.

143. Por conseguinte, com vistas a conferir a maleabilidade necessária à determinação formulada pela equipe na proposta de encaminhamento deste relatório, optou-se por adotar texto sugerido pela coordenação nacional da fiscalização, qual seja: 'encaminhe a este Tribunal plano de ação especificando as medidas a serem adotadas em relação as recomendações que o órgão decidiu implementar, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das recomendações que decidiu não adotar.'

144. Com a nova redação, elimina-se de vez a possibilidade de a Unir entender que suas opções seriam apenas acolher todas ou nenhuma das recomendações alvitradas."

326. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria, conforme detalha a unidade técnica (peça 28, p. 26, destaques acrescidos):

"- liderança da alta administração: os **colegiados** instituídos para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal **não têm sua composição definida de modo a contemplar todas as unidades estratégicas** da Unir (achado 1); **monitoramento insuficiente das diretrizes e ausência de ações corretivas** relativas aos projetos estratégicos da entidade (achado 2);

- alinhamento estratégico: **indicadores de desempenho e metas insuficientes** para a área de gestão de pessoas (achado 3);

- gestão da liderança e do conhecimento: **não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores** (achado 4);

- cultura orientada a resultados: a Unir **não realiza avaliação de desempenho vinculada ao alcance de resultados** (achado 5) e as ações de **capacitação e a avaliação de desempenho dos servidores não são complementares** entre si (achado 6); e

- gestão de talentos: **não há processo de seleção de gestores** orientado por competências (achado 7)."

327. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria identificou inconsistência em apenas um, conforme descrito abaixo (peça 29, p. 24):

Item do questionário (prática)	Resposta no Levantamento	Situação encontrada na presente auditoria (referência aos parágrafos)
Q17 – A alta administração da organizaçãodesignou formalmente corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas.	Não.	Os normativos internos da Unir preveem dois colegiados com atribuições de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal, quais sejam: a Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa - CPPMA e a Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD. Este último dedicado apenas às ações voltadas à gestão do pessoal docente, conforme exigido pelo respectivo plano de carreira (parágrafo 36).

328. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 28, p. 27-28):

"153. Recomendar à Universidade Federal de Rondônia – Unir, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) avalie a conveniência e a oportunidade da adoção das seguintes medidas administrativas;

a.1) redefinir a composição da Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa – CPPMA, de modo que em tal colegiado passe, regimentalmente, a ter assento representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da instituição (parágrafo 44);

a.2) elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas que contemplem todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Diretoria de Recursos Humanos e pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição dessas áreas para a consecução da estratégia organizacional (parágrafo 61);

a.3) criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (parágrafo 76, alínea "b");

b) por intermédio de sua alta administração, adote mecanismos para garantir a identificação e o monitoramento das diretrizes mais relevantes/críticas (internas e externas), aplicáveis à área de gestão de pessoas, assim como a definição de ações corretivas quando ocorrerem desvios (parágrafo 51);

c) realize o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas (parágrafo 76, alínea "a");

d) constitua grupo de trabalho, com representantes das diretorias de RH e Gestão de Pessoas, a fim de implantar o Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores da unidade, conformandoo às exigências legais e às diretrizes de gestão por competências (parágrafo 99, alínea "a");

e) adote medidas para desenvolver a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação, tais como: investir em ações de capacitação e de divulgação, orientar os usuários na utilização dos sistemas, divulgar manuais e cartilhas de orientação; inclusão no PDI de ações de treinamento sobre a avaliação de desempenho (parágrafo 99, alínea "b");

f) assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade (parágrafo 109);

g) estabeleça, preferencialmente, processo de seleção para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (parágrafo 128);

154. Determinar à Universidade Federal de Rondônia – Unir, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de noventa dias, encaminhe a este Tribunal plano de ação para implementar as recomendações descritas no parágrafo 153, especificando as medidas a serem adotadas, os respectivos prazos e os responsáveis, ou justificativa sobre a decisão de não implementar tais recomendações;

155. Dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), como subsídio para a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) de 2014 (parágrafo 152, alínea "a");

156. Determinar à Secretaria de Controle Externo do Acre que monitore o cumprimento da determinação constante do parágrafo 154;

157. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, assim como o inteiro teor do relatório de auditoria, à Universidade Federal de Rondônia – Unir;

158. Encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do RI/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), no período de 14/7 a 13/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

329. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

330. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na Unir. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

331. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

332. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

333. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis." (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

334. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

335. Com relação à validação das informações prestadas pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a

auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

336. Foram identificados sete achados, abrangendo todas as cinco subquestões de auditoria.

337. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

338. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

339. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições. Foram constatados dois achados dentro desse componente.

340. A primeira constatação da equipe refere-se ao fato de que **os colegiados instituídos para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal não têm sua composição definida de modo a contemplar todas as unidades estratégicas da Unir**.

341. Ao examinar normas internas, a equipe verificou a existência de dois colegiados com responsabilidade de abordar a política de pessoal: a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) e a Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa (CPPMA). Conforme expõe o relatório, os integrantes de tais órgãos são escolhidos mediante eleição, não havendo a participação de representantes da área de gestão de pessoas ou das demais unidades estratégicas da instituição.

342. Ao reconhecer que a composição da CPPD está vinculada pela legislação (art. 26, *caput*, da Lei 12.772/2012), a proposta sugerida é a de recomendar a redefinição da composição da CPPMA, de modo a assegurar assento a representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da instituição.

343. Considero desejável que a alta administração conte com o apoio de representantes da área de gestão de pessoas, conforme abordado no Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário. Naquele Levantamento, preconizou-se a formação de um comitê composto por representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas. Esse órgão teria a função de dar apoio técnico à alta administração no seu papel de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas.

344. O relatório que fundamenta aquela decisão enaltece a importância desse tipo de estrutura:

"61. O comitê facilita o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evita conflitos, auxiliando na definição de políticas, diretrizes e critérios de avaliação da gestão de pessoas, bem como na supervisão e no fortalecimento dos controles internos da área. Nesse sentido, é importante que ele tenha competência para definir ou propor objetivos e metas, além de supervisionar processos críticos, tais como os de seleção, alocação, recompensa e desenvolvimento de pessoas. Outra função importante do comitê é a indicação de pessoas para assumirem posições-chave de liderança na organização, por meio de processo transparente baseado em mérito (IBGC, 2009)."

345. Como a universidade já conta com dois colegiados relacionados a esse tema, julgo pertinente a recomendação de que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de se redefinir a composição de um deles (CPPMA) de forma a assegurar a participação de representantes do setor de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas.

346. O outro achado diz respeito ao **monitoramento de diretrizes relativas aos projetos estratégicos da entidade, que ainda se encontra em processo de implantação**.

347. A equipe registra que, embora haja diretrizes voltadas para a área de gestão de pessoas, faltam ações específicas de monitoramento sistemático do seu cumprimento. Endosso as recomendações propostas, que envolvem a adoção de mecanismos que auxiliem a identificação e o monitoramento do cumprimento das diretrizes mais relevantes e críticas aplicáveis à gestão de pessoas, assim como a definição de ações corretivas quando ocorrerem desvios.

348. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

349. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **são insuficientes as metas e os indicadores de desempenho** desenvolvidos para a área de pessoal da Unir.

350. Constatou-se que estão delineadas algumas diretrizes para a área de gestão de pessoas no Plano Estratégico da universidade. Todavia, não há desdobramento desse plano estratégico em plano operacional.

351. A situação encontrada não assegura a consecução dos objetivos organizacionais, uma vez que o plano estratégico não se encontra desdobrado no plano de gestão de pessoas, com indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). Sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados e de mecanismos de acompanhamento dificulta a correção de rumos e a melhoria contínua.

352. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para a área de gestão de pessoas com vistas a maximizar sua contribuição para a consecução da estratégia organizacional.

353. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

354. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

355. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação. Todavia, é necessário que haja programas especificamente voltadas aos gestores (líderes atuais e potenciais sucessores), iniciando-se pela definição das competências desejadas e das necessidades de capacitação. Ao mesmo passo, é desejável que haja processos de identificação e desenvolvimento de novos líderes - que também funcionam como meios de valorizar os servidores e garantir a continuidade da gestão.

356. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à Unir que realize mapeamento das competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

357. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

358. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de

competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

359. Constatou-se que **a instituição não realiza avaliação de desempenho vinculada aos resultados organizacionais**.

360. É desejável que a avaliação de desempenho seja efetivamente realizada e esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada gestor e servidor seja mensurado também em função do resultado da organização. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

361. Considero pertinentes as recomendações sugeridas pela unidade técnica com relação a esse tema. A primeira propõe a formação de grupo de trabalho com vistas a implantar o Programa de Avaliação de Desempenho fundamentada nas diretrizes da gestão por desempenho. Em acréscimo, entendo que tal avaliação deva estar associada à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

362. A segunda recomendação proposta pela unidade técnica sugere a adoção de outras medidas para desenvolver na instituição a cultura orientada a resultados.

363. Houve mais um achado dentro desse componente. Após entrevistar gestores e analisar documentação correlata, a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

364. Relata a equipe que não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

365. Consta do relatório que "a oferta de capacitação na Unir é realizada de acordo com a demanda das unidades, não havendo avaliação das necessidades individuais de capacitação dos servidores relacionada com o desempenho apurado".

366. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação.

367. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

368. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo formal de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional.

369. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à Unir que estabeleça processo de seleção para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

370. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

371. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

372. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

373. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de **todos os cargos e funções de natureza gerencial** decorra de processo seletivo formal. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

374. No meu entender, é desejável que a Unir realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

375. Nesse sentido, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

376. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

377. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

378. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

379. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

380. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na Unir, se consideradas isoladamente. Existem diretrizes acerca da área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a Unir utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

381. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas

às estratégias da instituição. Constatou-se que são insuficientes os indicadores, as metas e o próprio monitoramento sistemático das atividades desempenhadas pelo setor, elementos que podem direcioná-lo à consecução da estratégia organizacional.

382. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos objetivos definidos pela Administração.

383. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Fundação Universidade Federal de Rondônia. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da Unir.

384. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, apenas um dos oito itens selecionados para validação apresentou inconsistência. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

385. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 103/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.865/2014-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/AC (00.414.607/0027-57)
3.2. Responsáveis: Marcos César dos Santos (387.612.209-06); Maria Berenice Alho da Costa Tourinho (111.993.772-87); Marina Castro Passos de Souza Barbosa (220.910.412-20).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Rondônia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre (SECEX-AC).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de Rondônia, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. redefinição da composição da Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa (CPPMA), de modo a assegurar a participação de representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da instituição;

9.1.2. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias, relevantes ou críticas, agindo corretivamente quando ocorrerem desvios;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Diretoria de Recursos Humanos e pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com vistas a maximizar a contribuição da área para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. constituição de grupo de trabalho, com representantes das Diretorias de Recursos Humanos e Gestão de Pessoas, a fim de implantar Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores orientado pelas diretrizes da gestão por competências e associado à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.7. adoção de medidas que desenvolvam a cultura orientada a resultados, de forma contínua e compatível com o calendário de atividades de cada ciclo de avaliação;

9.1.8. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.9. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à Unir, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de Rondônia e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0103-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 015.869/2014-8
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), no período de 08/9 a 21/11/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

386. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

387. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na FUFMS com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

388. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-MS (peça 24):

“Deliberação que originou o trabalho

A presente auditoria decorre de deliberação constante do despacho do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, datado de maio/2014 (TC - 010.110/2014-3, peça 3, p. 1-2) e foi incluída dentre as fiscalizações que compõem a proposta do plano de fiscalização da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) para o período de abril/2014 a março/2015. Sob a coordenação da SecexEducação, seis secretarias de controle externo dos estados participam da auditoria, a saber: Secex-AC, AL, CE, MS, RJ e TO.

A proposta está alinhada com o Plano de Controle Externo 2013-2014, convalidado pelo Tribunal em Sessão Plenária do dia 26 de março de 2014, relacionando-se com a linha de ação ‘Avaliar a governança e a gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas’.

Visão geral do objeto

O objeto fiscalizado diz respeito à área de pessoal e tem por objetivo verificar a situação da FUFMS em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como aferir a qualidade de informações prestadas por ela no levantamento realizado pela Sefip no período de 10/09/2012 a 27/09/2013. Esse levantamento deu origem ao Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário, que, no subitem 9.2.3.5 determinou a realização desta fiscalização.

De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU, a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008:

(a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;

(b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e

(c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

A finalidade da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações atuem sempre conforme o interesse público. Com base nessa premissa, a Federação Internacional de Contadores – IFAC entende que governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013).

Com o mesmo objetivo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC define governança como sendo o modo de dirigir, monitorar e incentivar uma organização, ressaltando que os seus princípios são aplicáveis ao setor público (IBGC, 2009).

Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido. Nesse sentido:

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria – TCU 25/2014).

Vale lembrar que o capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e determinam a capacidade de prestação de serviços à sociedade. Nesse sentido, é de vital importância assegurar que os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, sejam governados de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis.

A FUFMS possuía, ao final do exercício de 2013, um corpo docente de 1.258 professores, sendo 1.163 do quadro efetivo e 95 temporários (peça 10, p. 818). Nesse mesmo ano, o corpo técnico-administrativo era de 1.974 servidores (peça 10, p. 823).

Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar a situação da FUFMS em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como aferir a qualidade de informações prestadas por ela no levantamento realizado pela Sefip no período de 10/09/2012 a 27/09/2013.

A partir do objetivo do trabalho, bem como do conhecimento da realidade do órgão, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

No que concerne ao trabalho de validação, decidiu-se que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário "Perfil GovPessoal 2013", utilizado no levantamento realizado pela Sefip no período de 10/09/2012 a 27/09/2013, referenciado no item 2.2 deste relatório. Dessa forma, foram selecionados 08 itens do citado questionário, contemplando os seguintes componentes do modelo de avaliação utilizado no levantamento:

- Liderança da alta administração;
- Alinhamento estratégico;
- Gestão da liderança e do conhecimento;
- Cultura orientada a resultados; e
- Gestão de talentos."

389. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 24, p. 06-07) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria	Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de

	capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

390. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda *workshop* com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

391. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

392. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

393. Transcrevo a seguir, em essência, as investigações realizadas e a descrição dos achados de auditoria (peça 24, p. 10-24):

"3 – ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Liderança da alta administração

A liderança é um mecanismo de governança. Refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria – TCU nº 25/2014, p. 30).

A alta administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais. Nada obstante, a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante.

No que se refere à governança de pessoas, a principal instância de apoio à alta administração é um corpo colegiado externo à Unidade de Gestão de Pessoas (UGP), composto por representantes das unidades estratégicas da organização, com responsabilidades relacionadas à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas.

Dessa forma, a alta administração deve avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes.

3.1.1 – Achado 1: Ausência de colegiado responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas.

3.1.1.1 - Situação encontrada:

A FUFMS informou, em resposta ao ofício de requisição da equipe de auditoria, sobre a existência de 02 órgãos colegiados responsáveis por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas à Gestão de Pessoas: o Conselho Universitário e o Conselho Diretor (peça 9, p. 2). Dentre as atribuições desses conselhos previstas no Regimento Interno da FUFMS, relacionadas à Gestão de Pessoas, destacam-se as seguintes (peça 9, p. 94 e 96):

X - estabelecer as políticas institucionais de gestão de pessoas;

XII - aprovar o Código de Ética e o Regime Disciplinar da UFMS;

IX - aprovar normas relativas à gestão de pessoas;

Da análise do organograma, bem como do Regimento Interno da FUFMS (peça 7), verifica-se que os conselhos acima citados não têm a responsabilidade de auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas à Gestão de Pessoas, tampouco foram formalmente designados por ela para esse fim. Na verdade, conforme o Referencial Básico de Governança do TCU, representam instâncias internas de governança, que integram a organização, porém não se subordinam à autoridade máxima, daí a impossibilidade desta garantir que aqueles sejam atuantes e cumpram as responsabilidades definidas.

Restou apurada, ainda, conforme entrevistas realizadas com a Reitora e com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, a existência dos seguintes corpos colegiados, externos à Unidade de Gestão de Pessoas: Comissão Interna de Supervisão de Técnicos (CIS), Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) e a Comissão de Ética (peça 11, p. 3, p. 8). De acordo com os entrevistados, essas comissões se reúnem mensalmente e prestam contas de suas atividades à Reitoria e aos Conselhos Universitário e Diretor.

As comissões retro citadas foram designadas através das Portarias 428/2012, 971/2013, 529/2014, 644/2011 e 746/2013 (peça 16, p. 20, p. 23, p. 25-27), e têm as seguintes atribuições (peça 16, p. 30, 33 e 37-38):

Art. 7º. A Comissão Interna de Supervisão (CIS) do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação da UFMS terá as seguintes atribuições:

I – acompanhar a implantação do Plano de Carreira em todas as suas etapas, bem como o trabalho da Comissão de Enquadramento da UFMS;

II - auxiliar a área de pessoal, bem como os servidores, quanto ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação da UFMS;

III- fiscalizar e avaliar a implementação do Plano de Carreira, no âmbito da UFMS;

IV - propor à Comissão Nacional de Supervisão as alterações necessárias para o aprimoramento do Plano;

V- apresentar propostas e fiscalizar a elaboração e a execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoal da UFMS, e seus programas de qualificação, capacitação, de avaliação e de dimensionamento das necessidades de pessoal e modelo de alocação de vagas;

VI - avaliar, anualmente, as propostas de lotação da UFMS, conforme estabelecido no inciso I do §1° do art. 24 da Lei n° 11.091, de 12 de janeiro de 2005:

VII - acompanhar o processo de identificação dos ambientes organizacionais da UFMS, proposto pela área de pessoal, bem como os cargos que os integram; e

VIII - examinar os casos omissos referentes ao Plano de Carreira e encaminhá-los à Comissão Nacional de Supervisão.

Art. 2º. A CPPD tem como atribuições:

I - apreciar os assuntos concernentes:

a) à alteração do regime de trabalho dos docentes;

b) à avaliação de desempenho para a progressão funcional de docentes;

c) aos processos de ascensão funcional por titulação ou outra modalidade: e

d) à solicitação de afastamento para capacitação.

II - desenvolver estudos e análises que permitam fornecer subsídios para fixação, aperfeiçoamento e modificação da política de pessoal docente e de seus instrumentos;

III - assessorar a Administração da UFMS, nos assuntos concernentes à execução da política de pessoal docente;

IV - colaborar com a Coordenadoria de Gestão de Pessoal nos assuntos pertinentes;

V- colaborar com órgãos próprios da Universidade no planejamento dos programas de qualificação acadêmica dos docentes;

VI - propor alterações no seu Regulamento, para apreciação e aprovação do Conselho Diretor; e

VII - exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelos órgãos competentes, por leis, portarias,

resoluções e regulamentos.

Art. 7º. Aos membros da Comissão de Ética incumbe:

I - ao Presidente:

a) convocar e presidir as reuniões da Comissão:

b) representar a Comissão:

c) dar execução às decisões da Comissão;

d) autorizar a presença nas reuniões de pessoas que, por si ou por órgãos/entidades que representem, possam contribuir na condução dos trabalhos da Comissão:

e) orientar e supervisionar os trabalhos do Secretário-Executivo: e

f) decidir os casos de urgência, ad referendum da Comissão.

II - aos demais membros titulares:

a) examinar as matérias que lhes forem submetidas, emitindo parecer conclusivo e fundamentado;

b) solicitar informações a respeito de matérias sob exame da Comissão: e

c) representar a Comissão, por delegação de seu Presidente.

III - aos membros suplentes da Comissão, substituir os membros titulares em suas ausências;

IV - ao Secretário-Executivo:

a) organizar a agenda e a pauta das reuniões e assegurar o apoio administrativo e logístico à Comissão;

b) secretariar as reuniões:

c) proceder ao registro das reuniões e à elaboração de suas atas;

d) instruir as matérias submetidas à deliberação;

e) providenciar a instrução de matéria para deliberação da Comissão, nos casos em que houver necessidade de parecer sobre a legalidade de ato a ser por ela editado;

f) manter a guarda dos processos depositados na Secretaria da Comissão;

g) desenvolver ou supervisionar a elaboração de estudos e pareceres como subsídios ao processo de tomada de decisão da Comissão;

h) solicitar às autoridades submetidas ao Código de Ética, informações e subsídios visando à instrução de procedimento sob apreciação da Comissão: e

i) elaborar anualmente relatório das atividades desenvolvidas pela Comissão.

Essas comissões, embora deliberem sobre alguns temas relacionados a pessoal, não auxiliam a Alta Administração em assuntos relacionados à gestão de pessoas, à exceção da CPPD, que, nos termos do artigo 2º da Resolução 12/2012 do Conselho Diretor, tem como atribuição expressa assessorar a Administração da UFMS nos assuntos concernentes à execução da política de pessoal, todavia, tão somente em relação ao pessoal docente (peça 16, p. 33).

Dessa forma, os corpos colegiados retro citados (Conselhos Superiores e Comissões), em que pese contribuírem com a Alta Administração, deliberando sobre questões específicas afetas a pessoal, não atuam como comitê ou conselho responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de Pessoas, tampouco têm atribuição específica de controlar o cumprimento das diretrizes estabelecidas no PDI da FUFMS, e não funcionam como unidades de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão das pessoas.

3.1.1.2 - Critérios:

- É atribuição do Comitê de Recursos Humanos discutir assuntos relativos à sucessão, à remuneração e ao desenvolvimento de pessoas. Como nos demais comitês, a melhor prática é a composição, preferivelmente, com membros independentes do Conselho que detenham conhecimentos específicos em Recursos Humanos/Remuneração. O conflito de interesses inerente às atribuições desse comitê reforça a necessidade de formação por conselheiros independentes. (Código das melhores práticas de Governança Corporativa, 4ª edição. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. Item 2.31, p. 46-47).

- O comitê é composto por representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas da organização - HCCAF, 2005, Seção II-5.

- Estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorarem o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos (subitem 9.1.1.3 do Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário).

3.1.1.3 – Possíveis causas:

- Desconhecimento das melhores práticas relacionadas à governança e gestão de pessoas.

3.1.1.4 – Efeitos/Consequências do Achado:

- Tomada de decisões relacionadas à área de gestão de pessoas não alinhadas às necessidades/estratégias

do órgão.

3.1.1.5 – Conclusão da equipe:

Em face do exposto, conclui-se que não houve designação formal pela Alta Administração, de corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas. E dada a sua inexistência, não há monitoramento do seu funcionamento pela alta administração.

3.1.1.6 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar à FUFMS que avalie a oportunidade e conveniência de instituir órgão colegiado composto por representantes de unidades estratégicas da FUFMS para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal.

3.2 - Alinhamento Estratégico

O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator "Planejamento da gestão de pessoas", que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: "a organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?".

3.2.1 – Achado 2: Processo de planejamento de gestão de pessoas deficiente.

3.2.1.1 - Situação encontrada:

Restou apurado que o planejamento da FUFMS para a área de gestão de pessoas está inserido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (peça 9, p. 6-130, peça 11, p. 4, 8, 9, 14 e 17), plano este bastante amplo, previsto no art. 16 do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que contempla diversos aspectos da organização institucional.

Nesse PDI, as diretrizes relacionadas à gestão de pessoas se fazem presentes na Diretriz 9 - Capacitação e Qualificação dos Recursos Humanos e Qualidade de Vida (peça 9, p. 37-38), na Diretriz 6 - Expansão e Fortalecimento da Pesquisa, Pós-Graduação, Tecnologia e Inovação, bem como na Diretriz 10 - Atendimento à Comunidade por meio da Assistência Médico-hospitalar e Laboratorial, programas e metas relacionados à gestão de pessoas (peça 9, p. 30 e 40).

O PDI da FUFMS estabelece, ainda, diretrizes para o corpo docente e administrativo, relacionadas à contratação, qualificação, plano de carreira, regime de trabalho e cronograma de expansão do quadro de servidores (peça 9, p. 78-85), as quais também se fazem presentes no Mapa de Planejamento Estratégico Institucional – Corpo Técnico Administrativo e Corpo Docente (peça 9, p. 202-210 e p. 221-225).

Cada uma dessas diretrizes possui um objetivo alinhado à estratégia do negócio, metas para o período de vigência do PDI (04 anos) e indicadores de desempenho (peça 9, p. 37-38, p. 30 e 40). Nada obstante, não consta do PDI ou do Mapa de Planejamento Estratégico Institucional, a forma de implementação de tais diretrizes.

Também não existe no âmbito da FUFMS um plano específico para a área de pessoal, que detalhe a forma de operacionalização e alcance das estratégias de pessoal previstas no PDI (peça 11, p. 4, 9, 14, 15 e 17), bem como um plano ou processo de gestão de riscos de GP (peça 9, p. 2).

Nada obstante, foram apresentados documentos que comprovam que é feito um acompanhamento das diretrizes e metas estabelecidas (peça 9, p. 142-145 e p. 311-337), merecendo destaque o Plano de Autoavaliação institucional (peça 10, p. 688-929), e o relatório de gestão, que em que pese a sua importância para a Administração da Unidade, não se constitui em documento próprio para monitoramento das diretrizes estabelecidas pela UJ, ainda que contenha em seu corpo informações relacionadas à Gestão de Pessoas (peça 9, p. 403-418; peça 10, p. 145-158).

Nas entrevistas realizadas com membros da alta administração e com os gestores da FUFMS, foi informado que é feito um monitoramento do alcance das metas estabelecidas, conforme regras estabelecidas no PDI (peça 11, p. 4, 10, 15 e 18). Entretanto, não restou suficientemente demonstrada a forma como é realizado esse monitoramento, tampouco se identificou relatórios gerenciais periódicos nesse sentido.

Assim, em que pese a existência de um processo de planejamento da gestão de pessoas, conclui-se que há deficiências nesse processo pelas razões a seguir expostas.

Não há um Plano específico para a área de pessoal, já que todo o planejamento para a área de gestão de pessoas está consubstanciado no PDI, que embora contemple a previsão de diretrizes estratégicas, desdobradas

em metas e indicadores, não demonstra, de maneira clara, a forma de implementação de tais diretrizes, tampouco detalha a maneira de operacionalização das estratégias de pessoal previstas no PDI.

Inexiste um plano e/ou processo de gestão de riscos de Gestão de Pessoas capaz de identificar pontos vulneráveis que possam comprometer o alcance das diretrizes e metas estabelecidas no PDI (peça 9, p. 2).

Há, ainda, oportunidades de melhorias em relação ao monitoramento, que, conforme informado acima, não restou suficientemente demonstrada a forma como se dá a sua realização, exceto quanto ao acompanhamento realizado através do Plano de Autoavaliação Institucional e do Relatório de Gestão Fiscal, que são elaborados anualmente.

3.2.1.2 - Critérios:

- Mecanismo: Estratégia: envolve aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. Componente E2. Estratégia organizacional: Para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria. A organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação (BRASIL, 2010), oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados. Prática E2.1. Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados. Prática E2.2. Estabelecer modelo de gestão que favoreça o alinhamento de operações à estratégia e possibilite aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas. Prática E2.3. Estabelecer a estratégia da organização e formalizá-la. Prática E2.4. Comunicar às partes interessadas a estratégia da organização. Prática E2.5. Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização. (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria – TCU – 25/2014. p. 30 e 40).

- E2.2.3. A estratégia da organização está definida, contemplando objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. E2.2.4. A estratégia da organização é executada. E2.3.1. Diretrizes para monitoramento e avaliação da execução da estratégia estão definidas. E2.3.2. A estratégia da organização está definida, contemplando objetivos, iniciativas, indicadores e metas de desempenho. E2.3.3. A execução das iniciativas estratégicas é acompanhada. E2.3.4. O desempenho da organização é avaliado com base nos indicadores e metas definidos. E2.3.5. Ações de melhoria são adotadas quando o desempenho não é satisfatório ou sempre que necessário. E2.3.6. A estratégia da organização é executada de acordo com os objetivos e as metas definidos. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Itens de Controle, p. 12).

- Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6.

- Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

3.2.1.3 – Possíveis causas:

Dificuldade em estabelecer um plano específico para a área de pessoal que detalhe a maneira de operacionalização, alcance das estratégias, processo de gestão de riscos, bem como a forma de monitoramento desse plano, dada a complexidade da estrutura organizacional da FUFMS.

3.2.1.4 – Efeitos/Consequências do Achado:

Dificuldade na implementação das diretrizes e metas estabelecidas; impossibilidade de identificação das prioridades dentro da área de gestão de pessoas, bem como dos pontos vulneráveis que possam comprometer o alcance das metas e diretrizes; monitoramento inadequado/insuficiente das diretrizes/metas estabelecidas.

3.2.1.5 – Conclusão da equipe:

Em face do exposto, conclui-se que a organização possui um processo de planejamento da gestão de

pessoas em construção, com diversas oportunidades de melhorias.

3.2.1.6 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar à FUFMS que aprimore o seu processo de planejamento de gestão de pessoas, de forma a definir claramente a sua estratégia, desdobrando-a em planos de ação, bem como acompanhando a sua implementação.

3.3 – Gestão da liderança e do conhecimento

Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias.

O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. Portanto, é fundamental que a Administração Pública Federal (APF) concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema "gestão da liderança e do conhecimento" tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem em cada nível de gestão (estratégico, tático e operacional).

No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles, "Gestão da liderança e processo sucessório", que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

Essa parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: "a organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?".

3.3.1 – Achado 3: Deficiências no programa para desenvolvimento de líderes e potenciais sucessores.

3.3.1.1 - Situação encontrada:

A FUFMS possui um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de vigência quadrienal (peça 9, p. 6-130) que prevê algumas diretrizes relacionadas à capacitação do seu quadro de servidores (Corpo Docente e Corpo Técnico-Administrativo). Consta desse documento que a carreira dos docentes está estruturada em conformidade com o que determina o Decreto 94.664, de 25-07-1987, regulamentado pela Portaria MEC 475, pela Lei 8.112/1990, além de outros instrumentos legais (internos e externos) que estabelecem normas de capacitação dos docentes (peça 9, p. 80), destacando-se as Resoluções 05/2010 e 102/2013 do Conselho de Pesquisa e Pós Graduação da FUFMS, que estabelecem normas gerais para a capacitação do Docente Integrante da Carreira de Magistério Superior (peça 15, p. 4 e 9). Infere-se da análise do art. 1º das citadas Resoluções, bem como do Plano Anual de Capacitação de Docentes 2013/2014, que a capacitação prevista nos citados documentos tem por objetivo a preparação do Docente para a atividade de Magistério, e não para atividades de Gestão (peça 15, p. 5, p. 9 e p. 17-33).

Com relação ao Corpo Técnico-Administrativo, consta do PDI seis linhas de desenvolvimento, dentre as quais se insere a gestão, que visa à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestão e que se constitui em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção (peça 9, p. 84).

Também foi identificada a existência de um Plano Anual de Capacitação de Servidores (peça 9, p. 146-173), que é elaborado a partir do Levantamento das Necessidades de Treinamento do Técnico Administrativo (LNT), junto aos servidores e às Chefias (peça 9, p. 163-164). Esse plano de capacitação da FUFMS não é dirigido especificamente ao desenvolvimento gerencial com vistas a garantir a continuidade e a qualidade da liderança em todos os níveis de gestão (estratégico, tático e operacional). Trata-se de um plano amplo, que contempla uma série de ações educacionais voltadas, em sua maioria, aos colaboradores posicionados no nível operacional da FUFMS, ou seja, servidores de uma maneira geral, eventualmente docentes, bem como aos gestores, também do nível operacional (peça 9, p. 166). Esse plano de capacitação contempla, em parte, treinamentos voltados para os gestores posicionados no nível tático, no caso, pró-reitores, já que uma das linhas de desenvolvimento do Plano referenciado é justamente a Formação de Gestores (peça 9, p. 166). Nada obstante, não restou evidenciado, no citado Plano Anual de Capacitação, nenhuma ação de capacitação gerencial voltada, especificamente, para a Alta Administração da Unidade (Reitora e Pró-Reitores) e para os demais gestores.

Infere-se das entrevistas realizadas com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas e do Trabalho e com a Chefe da Divisão Continuada da FUFMS, que não existem programas de treinamento e desenvolvimento de competências direcionados para a Alta Administração e aos demais gestores (peça 11, p. 10-11 e p. 22-23). De acordo com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas "a capacitação gerencial da alta administração está resumida às demandas provocadas pelos interessados" e os programas oferecidos para os membros da alta administração "estão relacionados pelo programa de capacitação de servidores que contempla os cursos também para os gestores e alta administração" (peça 11, p. 10-11). Já a Chefe da Divisão Continuada da FUFMS informou que os levantamentos das necessidades de capacitação dos servidores são realizados através de formulário, conforme Resolução 040/2011 do Conselho Diretor (peça 9, p. 174-186). Esse levantamento tem como ênfase os servidores do Corpo Técnico-Administrativo, e não integrantes da Alta Administração e do Corpo Docente, o que não os impede de participar dos treinamentos oferecidos (peça 11, p. 22-23).

Há que se destacar, ainda, que tanto o relatório de cursos e eventos realizados no período de 2013 a 2014, emitido pela Divisão de Educação Continuada (DIEC) (peça 18, p. 1-8), quanto a programação dos cursos de capacitação 2014 da FUFMS (peça 18, p. 9-32), evidenciam ações de capacitação e desenvolvimento quase que exclusivamente voltadas aos servidores do nível operacional. De um total de 34 ações de capacitação relacionadas na programação dos cursos de capacitação 2014 da FUFMS, pode-se afirmar que apenas quatro contemplam temas de interesse do pessoal situado no nível estratégico/tático, a saber: Desenvolvimento de Equipes, Gestão Pública, Gestão Estratégica de Pessoas e Competência, Excelência no Atendimento ao Cidadão e Avaliação de Desempenho com Foco em Competência.

Nada obstante, há que se destacar que, mesmo esses quatro cursos não são ofertados diretamente ao pessoal do nível estratégico/tático, mas sim a todos os servidores da FUFMS, vislumbrando-se, com isso, a possibilidade de concorrência pelos cursos entre a alta administração/gestores e os demais servidores. Chama a atenção, ainda, o fato do Plano Anual de Capacitação e qualificação da FUFMS ser dirigido aos integrantes do plano de carreira dos cargos Técnico-Administrativo em Educação da FUFMS (peça 9, p. 146-173), não se tendo notícia de um Plano de Capacitação Institucional voltado para os Docentes, no sentido de prepará-los para assumir funções de nível tático/estratégico, já que tal fato ocorre com frequência, uma vez que a Alta Administração da Unidade (Reitora e Pró-Reitores) é composta, à exceção do Pró-Reitor de Administração, por professores. Cabe lembrar, conforme relatado acima, que o Plano Anual de Capacitação de Docentes 2013/2014, conforme já informado, contempla cursos com o objetivo de preparar o Docente para a atividade de Magistério, e não para atividades de Gestão (peça 15, p. 17-33).

Destaca-se, finalmente, que a FUFMS informou através do Ofício 224/2014 – Progep/RTR/FUFMS que não possui informações acerca da quantidade de gestores que participaram de ações de treinamento/desenvolvimento da liderança em 2013/2014, bem como relatórios que identifiquem lacunas de competências de liderança/gestão da organização (peça 9, p. 3).

3.3.1.2 - Critérios:

- Mecanismo: Liderança: refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. Componente L12. Pessoas e Competências: Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias. Prática L1.2. Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria – TCU nº 25/2014, p. 30 e 34).

- L1.2.1 Diretrizes para desenvolvimento de membros da alta administração estão definidas. L1.2.2 Competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) desejáveis ou necessárias a membros da alta administração estão identificadas. L1.2.3 Competências de membros da alta administração são desenvolvidas considerando as lacunas de desenvolvimento identificadas. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Itens de Controle, p. 2).

- Promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento. (Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso III).

- Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de

direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do art. 9o da Lei no 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos. (Decreto 5.707/2006, art. 6º)

- Articular-se com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição (subitem 9.1.1.6 do Acórdão 3.023/2013 – TCU - Plenário).

3.3.1.3 – Possíveis causas:

Restrição orçamentária; Gestão por competência e banco de talentos não implantados, conforme comentado no item 3.5.1.1 deste relatório; O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências de qualificação técnica.

3.3.1.4 – Efeitos/Consequências do Achado:

Existência de gestores sem as competências necessárias para o bom desempenho da função; Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores; Ausência de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

3.3.1.5 – Conclusão da equipe:

Em face do exposto, conclui-se que a FUFMS adota parcialmente a prática de assegurar a adequada capacitação dos seus líderes, bem como dos seus sucessores, em cada nível de gestão: estratégico, tático e operacional.

3.3.1.6 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar à FUFMS que realize ações contínuas de desenvolvimento e capacitação de gestores e de potenciais líderes, em cada nível de gestão, ou seja, estratégico, tático e operacional, orientadas pelo mapeamento das competências existentes e desejadas.

3.4 – Cultura orientada a resultados

Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso (comunicação, avaliação de desempenho e reconhecimento).

Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso "Avaliação de desempenho", que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho, que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: "a organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?" .

3.4.1 – Achado 4: Processo de avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores desvinculado do alcance de resultados e da capacitação de recursos humanos.

3.4.1.1 - Situação encontrada:

A capacitação dos servidores das Instituições Federais de Ensino (Corpo Técnico e Corpo Docente) é tratada como forma de incentivo nas Leis 11.091/2005 e 12.772/2012, respectivamente, que preveem a possibilidade de desenvolvimento nas carreiras a partir da comprovação da participação em programas de capacitação, no caso do corpo técnico, ou da apresentação de titulação de especialista, mestre ou doutor, no caso de docentes.

No âmbito da FUFMS, constatou-se a existência de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de vigência quadrienal (peça 9, p. 6-130) que prevê algumas diretrizes relacionadas à capacitação do seu quadro de servidores: Corpo Docente e Corpo Técnico-Administrativo (peça 9, p. 80 e p. 84).

Também foi identificada a existência de um Plano Anual de Capacitação de Servidores (peça 9, p. 146-173), que é elaborado a partir do Levantamento das Necessidades de Treinamento do Técnico Administrativo (LNT), realizado anualmente junto aos servidores e às Chefias (peça 9, p. 163-164, peça 11, p. 11, 20 e 23), e

que contempla uma série de ações educacionais (peça 9, p. 166).

Segundo a Chefe da Divisão Continuada da FUFMS, esse levantamento é realizado através de formulário, conforme Resolução 040/2011 do Conselho Diretor (peça 9, p. 174-186), e tem como ênfase os servidores do Corpo Técnico-Administrativo, não contemplando integrantes da Alta Administração (Reitoria e Pró-Reitores) e do Corpo Docente, o que não os impede de participar dos treinamentos oferecidos (peça 11, p. 22-23), circunstância essa corroborada pelo Pró-Reitor de Gestão de Pessoas (peça 11, p. 10-11).

Por outro lado, constatou-se a existência de um Plano Anual de Capacitação de Docentes, elaborado com base nas Resoluções 05/2010 e 102/2013 do Conselho de Pesquisa e Pós Graduação da FUFMS (peça 15, p. 4 e 9), cujo objetivo é a preparação do Docente para a o exercício do Magistério, e não para atividades de Gestão (peça 15, p. 17-33).

No que tange à avaliação de desempenho, restou evidenciado que a sua realização se dá de forma anual (peça 11, p. 11, p. 19 e p. 23) e está regulamentada, em relação ao Corpo Técnico-Administrativo, pela Resolução 32, de 23/maio/2007 do Conselho Diretor, havendo formulário próprio para sua realização (peça 9, p. 191-200). Os resultados das avaliações de desempenho dos servidores do Corpo Técnico-Administrativo são divulgados através de instruções de serviço (peça 9, p. 235-279 e p. 571-645).

Já a avaliação de Desempenho do Corpo Docente encontra-se regulamentada pela Resolução 46/2014 do Conselho Universitário (pela 16, p. 14), e a exemplo do que ocorre com o Corpo Técnico-Administrativo, é divulgada através do Boletim de Serviço Eletrônico da FUFMS (peça 16, p. 18).

A avaliação de desempenho, seja do Corpo Docente ou do Corpo Técnico-Administrativo, não está vinculada às necessidades individuais de capacitação dos servidores, em que pese o art. 3º da Resolução 32, de 23/maio/2007, do Conselho Diretor, estabelecer que os resultados da avaliação de desempenho devem ser tomados como referência quando da elaboração de programas de capacitação e aperfeiçoamento (peça 9, p. 192). Nada obstante, encontra-se em estudo a possibilidade de vinculação dos processos citados (peça 9, p. 652, peça 11, p. 11, p. 20).

Também foi constatado que a FUFMS não adota a prática de avaliar seus servidores com base em resultados, ou seja, com base no alcance das diretrizes/metas da Instituição estabelecidas em seu PDI (peça 9, p. 15-40), haja vista a ausência de qualquer normativo interno nesse sentido (peça 11, p. 5, 12, 20).

Em que pese a Resolução 32, de 23/maio/2007, do Conselho Diretor da FUFMS, estabelecer que a avaliação do desempenho funcional do pessoal técnico-administrativo constitui-se em um instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho (peça 9, p. 192), constatou-se que tal avaliação é utilizada apenas para fins de progressão/promoção do corpo Técnico-Administrativo com base em critérios que não estão vinculados ao alcance de metas/resultados, não obstante a referência a esses termos em vários pontos da citada Resolução (peça 9, p. 192-199).

O mesmo ocorre em relação ao Corpo Docente, já que a avaliação de desempenho disciplinada por meio da Resolução 46/2014 do Conselho Universitário, também é realizada apenas para fins de promoção para a classe de Professor Titular (peça 16, p. 14).

De acordo com a Reitora da FUFMS, não há avaliação de desempenho dos Diretores das Faculdades eleitos, enquanto que a avaliação dos demais cargos se dá de forma informal, haja vista a inexistência de qualquer normativo nesse sentido (peça 11, p. 5 e 12). Ainda de acordo com a Reitoria, a sua avaliação se dá através do Relatório de Gestão que é apreciado pelos Conselhos Superiores e as dos membros da Alta Administração a ela vinculados (pró-reitores) por meio das reuniões de trabalho, enquanto que os gestores vinculados aos pró-reitores prestam contas de suas ações a estes (peça 11, p. 5).

Foi informado pelo Pró-Reitor de Gestão de Pessoas que não existe processo específico para avaliar o desempenho dos ocupantes de cargos/funções de confiança. A verificação do cumprimento dos papeis/responsabilidades dos membros da Alta Administração se dá pelos órgãos de controle (Auditoria Interna, Reitoria e CGU) e através de relatórios apresentados pelas pró-reitorias, enquanto em relação aos demais gestores são estabelecidas atribuições e demandas para cada unidade (peça 11, p. 12).

As informações da Reitoria e do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas são corroboradas pelo Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Avaliação da FUFMS que afirmou desconhecer qualquer ferramenta avaliativa para aferir se os membros da alta administração estão cumprindo seus papéis e responsabilidades, havendo, no entanto, a apresentação de um relatório pelos Membros da Alta Administração à Pró-Reitoria de Planejamento (peça 11, p. 20).

3.4.1.2 – Critérios:

- Princípio da eficiência – art. 37 da Constituição Federal/88;

- Avalie o desempenho dos membros da Alta Administração (Brasil. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança, p. 8. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014).

- Mecanismo: Liderança: refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. Componente L1. Pessoas e Competências: Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias. Prática L1.2. Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Prática L1.3. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração e da gestão operacional. (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria – TCU – 25/2014. p. 34).

- Prática L1.2. Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. L1.2.3 Competências de membros da alta administração são desenvolvidas considerando as lacunas de desenvolvimento identificadas. Prática L1.3. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração. L1.3.1 Diretrizes para avaliação de desempenho de membros da alta administração estão definidas e publicadas. L1.3.2 Indicadores e metas de desempenho para membros da alta administração estão definidos. L1.3.3 Membros da alta administração são avaliados com base nos indicadores e metas de desempenho definidos. L1.3.4 O resultado das avaliações de desempenho de membros da alta administração é divulgado. L1.2.3 Competências de membros da alta administração são desenvolvidas considerando as lacunas de desenvolvimento identificadas. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Itens de Controle, p. 2).

- Art. 140 a 163 da Lei n. 11.784/2008. Estabelecer sistema de avaliação de desempenho na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

- Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si – Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII;

- Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho – IFAC 2014.

3.4.1.3 – Possíveis causas:

Ausência de cultura de avaliação de desempenho por resultados; ausência de cultura de avaliação de membros da alta administração e demais gestores; dificuldade em se conceber avaliações de desempenho de gestores voltadas por resultado que atenda áreas totalmente diferentes (acadêmica e técnica).

3.4.1.4 – Efeitos/Consequências do Achado:

Repercussão negativa no alcance dos resultados institucionais, na medida em que não se assegura comprometimento individual por resultados; avaliação de desempenho restrita às atividades individuais de cada servidor.

3.4.1.5 – Conclusão da equipe:

Conclui-se que a FUFMS adota a prática de identificar as necessidades individuais de capacitação dos seus servidores, a partir de levantamentos, e não quando da avaliação de desempenho, sendo que essas necessidades individuais de capacitação não são levadas em consideração nas avaliações subsequentes.

A FUFMS não realiza a avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados.

O processo de avaliação de desempenho e de capacitação não são complementares entre si.

3.4.1.6 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar à FUFMS que avalie a conveniência e a oportunidade de implementar sistema de avaliação de desempenho individual periódica de gestores (incluindo a alta administração) e demais servidores, associada a metas individuais e/ou institucionais, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados, bem como processo de avaliação de desempenho e capacitação complementares entre si.

3.5 – Gestão de talentos

A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa, uma vez que entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos

resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são, entre outras: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: recrutamento, seleção e integração, e retenção.

Nesta auditoria, foi analisado o fator de sucesso "Recrutamento, seleção e integração", que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: "o processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?".

3.5.1 – Achado 5: Ausência de processo formal de seleção de gestores orientado por competências.

3.5.1.1 - Situação encontrada:

Restou apurado que a FUFMS não possui um mapeamento das competências profissionais da sua força de trabalho (peça 11, p. 13), apesar de reconhecer em seu PDI que o modelo de Gestão por Competências se inclui nas diretrizes estabelecidas pelo Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006, bem como em outras normas e instrumentos que orientam a gestão de recursos humanos (peça 9, p. 65).

De acordo com a FUFMS, o modelo de Gestão por Competências, aliado à democratização das relações de trabalho e qualificação intensiva das equipes de trabalho, compõem a tríade da moderna gestão de pessoas (peça 9, p. 65). Nada obstante, não consta do seu PDI, na parte afeta à Política de Recursos Humanos (RH), nenhuma diretriz específica acerca da implantação de uma gestão por competências. Importante esclarecer que consta das diretrizes básicas do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE da FUFMS, a previsão de desenvolver e implementar sistema de alocação de recursos humanos e redimensionamento da força de trabalho (peça 9, p. 65), o que não significa dizer que isso corresponda à adoção de uma gestão por competências.

Há que se destacar, que em resposta ao Ofício 01/2014 da Equipe de Fiscalização (peça 4, p. 1-8), que requisitou documentos que demonstrassem o mapeamento de competências profissionais e gerenciais da organização ou outro instrumento utilizado para esse fim, a FUFMS apresentou o Manual de Competências 2013 (peça 9, p. 664-891), que trata das competências regimentais das Unidades, bem como o Mapa de Planejamento Estratégico Institucional do Corpo Técnico Administrativo (peça 9, p. 202-209).

O Manual de competências 2013 referenciado não corresponde a um mapeamento das competências profissionais da força de trabalho da FUFMS, mas sim à fixação das competências regimentais das Unidades que a compõem.

Já o Mapa de Planejamento Estratégico Institucional do Corpo Técnico Administrativo (peça 9, p. 202-209), que prevê no item 5.2 as políticas de qualificação, plano de carreira e regime de trabalho, estabelece o Programa de Dimensionamento das Necessidades Institucionais de Pessoal como um processo de planejamento contínuo de avaliação das necessidades de pessoal e competências para atender aos objetivos institucionais e visa estabelecer a matriz de alocação de cargos e definir os critérios de distribuição de vagas, que, nos termos do parágrafo único do Decreto 5.825/2006 será alcançada através da adoção das seguintes ações:

I - identificação da força de trabalho da IFE e sua composição, conforme estabelecido neste Decreto; II - descrição das atividades dos setores em relação aos ambientes organizacionais e à força de trabalho; III - descrição das condições tecnológicas e de trabalho; IV - identificação da forma de planejamento, avaliação e do nível de capacitação da força de trabalho da IFE; V - análise dos processos de trabalho com indicação das necessidades de racionalização, democratização e adaptação às inovações tecnológicas; VI - identificação da necessidade de redefinição da estrutura organizacional e das competências das unidades da IFE; VII - aplicação da matriz de alocação de cargos e demais critérios para o estabelecimento da real necessidade de força de trabalho; VIII - comparação entre a força de trabalho existente e a necessidade identificada, de forma a propor ajustes; IX - remanejamento interno de pessoal com vistas ao ajuste da força de trabalho à matriz de alocação de cargos; e X - identificação da necessidade de realização de concurso público, a fim de atender às demandas

institucionais.

Depreende-se, da análise desse programa, que o seu objetivo principal é promover a alocação do pessoal da FUFMS (servidores efetivos, terceirizados, estagiários e bolsistas, dentre outros) de forma a atender às reais necessidades das unidades administrativas que as compõem, e não mapear as competências técnicas e comportamentais dessa força de trabalho, imprescindíveis ao atingimento das estratégias da UJ, de forma a utilizar esse mapeamento para identificação de candidatos com as competências necessárias para ocupação de cargos de gerência.

Constatou-se, ainda, que a FUFMS não possui nenhum normativo sobre seleção para ocupação de vagas ou funções gerenciais, comunicação ou editais de abertura de vagas para seleção de gestores por competências (peça 9, p. 3-4), sendo que a seleção para cargos e funções de natureza gerencial se dá com base na experiência, conhecimento técnico, resultado das avaliações de desempenho, e, principalmente, na confiança pessoal (peça 11, p. 12).

No que tange ao Banco de Talentos da FUFMS, que se encontra em fase de implantação (peça 11, p. 12), com previsão para conclusão em 2016 (peça 9, p. 206), restou evidenciado que terá como propósito cadastrar a qualificação, capacitação e outros dados relativos à capacidade profissional dos servidores, tanto na carreira dos Técnicos Administrativos como da carreira Docente (peça 9, p. 205), não tendo sido apresentado nenhum documento que demonstre que será utilizado como ferramenta de identificação de candidatos com as competências necessárias para ocupação de cargos de gerência.

3.5.1.2 - Critérios:

- Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência ... (Constituição Federal/1988)

- Mecanismo: Liderança: refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. Componente L1. Pessoas e competências: No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo. Prática L1.1. Utilizar processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional. (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria – TCU – 25/2014. p. 30 e 34).

- L1.1.1. Competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) desejáveis ou necessárias a membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração estão identificadas. L1.1.2. Critérios de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração estão definidos. L1.1.3. O processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração está estabelecido e é executado de forma transparente, dando-se ampla divulgação às competências requeridas, aos critérios de seleção e ao processo de escolha. L1.1.4. Os membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração são selecionados por meio de processo transparente que leva em consideração as competências e os critérios de seleção definidos. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Itens de Controle, p. 2).

- Estabeleça e dê transparência ao processo de seleção de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança, p. 8. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014).

- Dar ênfase na gestão por competências, especialmente no recrutamento. Melhorar os métodos de recrutamento seria um ponto de absorção apropriado para o estabelecimento de competências na gestão de pessoal. É altamente recomendável que o governo federal comece a mover-se além do recrutamento de pessoal apenas por meio de testes de habilidades acadêmicas e conhecimentos básicos, principalmente para os cargos mais qualificados. A introdução de métodos de recrutamento modernos significa focar na mensuração de competências e experiências anteriores, sem prejudicar a transparência e o mérito. (Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos - OCDE, 2010, p. 15).

- Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem

concorrência e transparência nos processos (subitem 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário).

3.5.1.3 – Possíveis causas:

Ausência de cultura de seleção de gestores mediante processos divulgados e pautados por critérios e competências previamente definidos; ausência de mapeamento de competências; ausência de banco de talentos.

3.5.1.4 – Efeitos/Consequências do Achado:

Possibilidade de escolha de gestores sem as competências necessárias para exercício do cargo/função.

3.5.1.5 – Conclusão da equipe:

Em face do exposto, conclui-se que a FUFMS não prevê adotar a prática de executar processo formal e transparente, para a seleção de gestores, pautado em critérios e competências previamente definidos.

3.5.1.6 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar à FUFMS que avalie a conveniência e oportunidade de fundamentar os processos de recrutamento e seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência, bem como evitando escolhas baseadas exclusivamente em critérios pessoais.

4 – COMENTÁRIOS ADICIONAIS

4.1 - Liderança da alta administração

Conforme comentado no item 3.1 deste relatório, o desempenho da gestão da organização deve ser avaliado, direcionado e monitorado pela alta administração, especialmente quanto ao alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes.

4.1.1 - Situação encontrada:

Cumpre tecer alguns comentários adicionais em relação à questão 16 do questionário "Perfil GovPessoal 2013", que teve por objetivo investigar se a alta administração da organização monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas. Essa questão está relacionada à Liderança da Alta Administração e foi tratada na matriz de planejamento que orientou os trabalhos, no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: "quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?".

De acordo com o Ofício 224/2014-Progep/RTR/FUFMS, as diretrizes para a área de gestão de pessoas da FUFMS estão definidas nos seguintes normativos internos: PDI e Mapa de Planejamento Estratégico Institucional – Corpo Técnico Administrativo e Corpo Docente (peça 9, p. 2).

Foi identificada no PDI da FUFMS a Diretriz 9 - Capacitação e Qualificação dos Recursos Humanos e Qualidade de Vida, que contempla dois programas com esses mesmos nomes (peça 9, p. 37-38).

O programa Capacitação e Qualificação de Pessoal possui as seguintes metas: Promover a capacitação e qualificação profissional aos servidores da instituição (servidores contemplados); Incentivar a participação de técnicos-administrativos em cursos de graduação e de pós-graduação (ações implementadas); Buscar a ampliação do quadro de servidores técnico-administrativos, em conformidade com a demanda identificada em estudos específicos; Buscar a ampliação do quadro de servidores docentes, em conformidade com a demanda identificada em estudos específicos (peça 9, p. 37).

O programa Qualidade de Vida possui as seguintes metas: Promover ações que propiciem qualidade de vida aos servidores; Implementar e consolidar a 3ª etapa da Avaliação dos Servidores; Realizar o dimensionamento da força de trabalho e alocação de recursos humanos da UFMS; Prover o acompanhamento da saúde do servidor (servidores atendidos); Prover a atualização do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (ambientes vistoriados) (peça 9, p. 38).

Também foram identificados na diretriz 6 - Expansão e Fortalecimento da Pesquisa, Pós-Graduação, Tecnologia e Inovação, bem como na Diretriz 10 - Atendimento à Comunidade por meio da Assistência Médico-hospitalar e Laboratorial, programas e metas relacionados à gestão de pessoas, a saber: Programa Capacitação de Docentes, que tem como meta oportunizar e incentivar a qualificação do corpo docente, ampliando o quantitativo de professores doutores e Programa Humanização Hospitalar, que tem como meta elaborar e implementar treinamentos aos recepcionistas (peça 9, p. 30 e 40).

O PDI da FUFMS estabelece, ainda, diretrizes para o corpo docente e administrativo, relacionadas à contratação, qualificação, plano de carreira, regime de trabalho e cronograma de expansão do quadro de servidores (peça 9, p. 78-85), as quais também se fazem presentes no Mapa de Planejamento Estratégico Institucional – Corpo Técnico Administrativo e Corpo Docente (peça 9, p. 202-210 e p. 221-225).

De acordo com as entrevistas realizadas com a Reitora e com o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, a FUFMS monitora periodicamente o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Alta Administração (peça 11,

p. 2 e p. 8).

Em resposta ao Ofício 01/2014 da Equipe de Fiscalização (peça 4, p. 1-8), a FUFMS informou que o acompanhamento das diretrizes estabelecidas é realizado através do Relatório de Gestão que integra a Prestação de Contas Anual, bem como pelo Relatório de Autoavaliação Institucional (peça 9, p. 2). Informou ainda que inexistem atas de reuniões gerenciais que tratam das atividades da área de Gestão de Pessoas quanto ao cumprimento de diretrizes e objetivos estabelecidos (peça 9, p. 2).

Cumpre esclarecer que o Relatório de Gestão, em que pese a sua importância para a Administração da Unidade, não se constitui em documento próprio para monitoramento das diretrizes estabelecidas pela UJ, ainda que contenha, em seu corpo, informações relacionadas à Gestão de Pessoas (peça 9, p. 403-418; peça 10, p. 145-158).

Por outro lado, o Relatório de Autoavaliação Institucional da FUFMS contempla diversas informações relativas à qualificação e capacitação de cada uma das categorias de servidores da FUFMS, além de identificar as ações adotadas em relação a esse ponto (congressos, cursos de capacitação, encontros, treinamentos, dentre outras), principalmente no que tange aos incentivos à participação do corpo técnico-administrativo e do corpo docente em programas de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado (peça 10, p. 823-827).

No que tange às metas estabelecidas no programa de Capacitação e Qualificação de Pessoal, que integra a Diretriz 9, acima referenciada, relacionadas à ampliação do quadro de servidores, constatou-se que a FUFMS promoveu um estudo específico acerca da sua força de trabalho. O relatório produzido informa, de maneira pormenorizada, o quantitativo de docentes, técnicos e pessoal terceirizado por especialidade, a sua evolução ao longo de um período trienal, bem como as aposentadorias e pensões concedidas ao longo desse período (peça 10, p. 816-823 e p. 827-842), razão pela qual, representa um importante instrumento de monitoramento, na medida em que pode ser utilizado como fonte de orientação para identificar eventuais demandas de pessoal, com vistas a buscar suprir/ampliar a sua força de trabalho do corpo docente e administrativo.

No que tange à Diretriz 9, na parte afeta à Qualidade de Vida, verificou-se poucas informações se comparadas com os demais pontos dessa mesma diretriz, acima mencionados. Nada obstante, são relatadas as medidas e eventos promovidos pela FUFMS para promover a qualidade de vida do servidor, tais como: Encontrando a aposentadoria; Prevenção aos servidores da UFMS sobre o uso de álcool e drogas; Seminário de inter-relações no ambiente de trabalho, além dos exames periódicos de saúde e o aprimoramento do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (peça 10, p. 841).

O relatório informa, ainda, que, através da Divisão de Atenção Integral ao Servidor (DIAS/CAS/PROGEP), a PROGEP tem colocado à disposição de todos os servidores da instituição, profissionais da área de saúde (médicos, assistentes sociais e psicólogos) que buscam auxiliar nos momentos críticos, detectando insatisfações e problemas nas relações interpessoais que comprometem consequentemente o clima organizacional. De acordo com o relatório, tais profissionais têm buscado, com o apoio da Administração Superior, a solução de qualquer que seja o problema que possa causar qualquer desconforto ao servidor, seja ele de ordem pessoal ou profissional (peça 10, p. 841).

4.1.2 - Critérios:

- Mecanismo: Liderança: refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. Componente L3. Liderança organizacional: o modelo de liderança organizacional, também chamado de sistema de liderança (BRASIL, 2013b), decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência (BRASIL, 1967) e do modelo de governança adotado (RBG – TCU P. 37). Prática L.3.1. Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas organizacionais e o comportamento dos membros da alta administração (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria – TCU – 25/2014. p. 30 e 37).

- L3.1.1 - Diretrizes para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da organização estão definidas. L3.1.2 - A conformidade da gestão da organização com normas externas e suas diretrizes é avaliada, direcionada e monitorada pela alta administração. L3.1.3 - O desempenho da gestão da organização é avaliado, direcionado e monitorado pela alta administração. (Brasil. Tribunal de Contas da União. Itens de Controle, p. 6).

- Avalie, direcione e monitore a gestão (Brasil. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança, p. 19. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014).

- Mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas (subitem

9.1.1.1 do Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário).

4.1.3 - Conclusão da equipe:

Em face do exposto, conclui-se que a alta administração da organização monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas."

394. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores. A universidade informou que irá se manifestar apenas posteriormente à prolação do Acórdão.

395. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria.

396. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. A auditoria identificou inconsistência em dois dos oito itens selecionados para validação, conforme descrito abaixo (peça 24, p. 24-26):

Item do questionário	**Resposta no Levantamento**	**Situação encontrada pela equipe de auditoria.**
Q56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização?	Iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática.	Não prevê adotar a prática. Em que pese a informação da FUFMS de que iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática, nenhum documento que comprove tal intenção foi apresentado à equipe de fiscalização, inexistindo, ainda, qualquer normativo nesse sentido. Tal circunstância restou comprovada através das entrevistas realizadas com os gestores do órgão (peça 11, p. 5, 12, 20). Constatou-se que a avaliação de desempenho no âmbito da FUFMS é utilizada apenas para fins de progressão/promoção do corpo Técnico-Administrativo e, no caso do corpo docente, para fins de promoção para a classe de Professor Titular (peça 16, p. 14), a partir de critérios que não estão vinculados ao alcance de metas/resultados.
Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores?	Pretende adotar a prática.	Não prevê adotar a prática. Em que pese a informação da FUFMS de que pretende adotar a prática de executar processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores, não foi apresentado à Equipe de Auditoria nenhum documento que comprove tal intenção. Constatou-se, ainda, que a FUFMS não possui nenhum normativo sobre seleção para ocupação de vagas ou funções gerenciais, comunicação ou editais de abertura de vagas para seleção de gestores por competências (peça 9, p. 3-4), sendo que a seleção para cargos e funções de natureza gerencial se dá com base na experiência, conhecimento técnico, resultado das avaliações de desempenho, e principalmente, na confiança pessoal (peça 11, p. 12). No que tange ao Banco de Talentos da FUFMS, que se encontra em fase de implantação (peça 11, p. 12), com previsão para conclusão em 2016 (peça 9, p. 206), restou evidenciado que terá como propósito cadastrar a qualificação, capacitação e outros dados relativos à capacidade profissional dos servidores, tanto na carreira dos Técnicos Administrativos como da carreira Docente (peça 9, p. 205), não tendo sido apresentado nenhum documento que demonstre que será utilizado como ferramenta de identificação de candidatos com as competências necessárias para ocupação de cargos de gerência.

397. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 24, p. 26-27):

"Em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), que avalie a oportunidade e conveniência de:

a.1) instituir órgão colegiado composto por representantes de unidades estratégicas da FUFMS para auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal;

a.2) aprimorar o seu processo de planejamento de gestão de pessoas, de forma a definir claramente a sua estratégia, desdobrando-a em planos de ação, bem como acompanhando a sua implementação;

a.3) realizar ações contínuas de desenvolvimento e capacitação de gestores e de potenciais líderes, em cada nível de gestão (estratégico, tático e operacional), orientadas pelo mapeamento das competências existentes e desejadas;

a.4) implementar sistema de avaliação de desempenho individual periódica de gestores, incluindo a alta administração e demais servidores, associada a metas individuais e/ou institucionais, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados, bem como processo de avaliação de desempenho e capacitação complementares entre si;

a.5) fundamentar os processos de recrutamento e seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência, bem como evitando escolhas baseadas exclusivamente em critérios pessoais.

b) Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe a este Tribunal plano de ação especificando as medidas a serem adotadas em relação as recomendações que o órgão decidiu implementar, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das recomendações que decidiu não adotar.

c) Encaminhar cópias da deliberação a ser adotada por esta Corte de Contas, bem como deste relatório, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul;

d) Arquivar os presentes autos, nos termos do disposto no artigo 250, I do RI/TCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação proposta no item anterior."

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), no período de 08/9 a 21/11/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

398. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

399. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na FUFMS. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

400. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

401. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

402. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis." (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

403. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

404. Com relação à validação das informações prestadas pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as

subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

405. Foram identificados cinco achados, sendo cada um deles correspondente a uma das cinco subquestões de auditoria.

406. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

407. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

408. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições.

409. O relatório descreve **a ausência de colegiado responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas**.

410. Com efeito, ao examinar as normas internas da FUFMS e entrevistar gestores, a equipe concluiu que não houve designação formal pela Alta Administração, de corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas. Dessa forma, não há órgão responsável por essa tarefa, ressalvada a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD).

411. Observo que esse tema é abordado no Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário. Naquele Levantamento, entendeu-se que seria desejável a formação de um comitê composto por representantes da unidade de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas. Esse órgão teria a função de **dar apoio técnico à alta administração** no seu papel de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas.

412. O relatório que fundamenta aquela decisão enaltece a importância desse tipo de estrutura:

"61. O comitê facilita o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evita conflitos, auxiliando na definição de políticas, diretrizes e critérios de avaliação da gestão de pessoas, bem como na supervisão e no fortalecimento dos controles internos da área. Nesse sentido, é importante que ele tenha competência para definir ou propor objetivos e metas, além de supervisionar processos críticos, tais como os de seleção, alocação, recompensa e desenvolvimento de pessoas. Outra função importante do comitê é a indicação de pessoas para assumirem posições-chave de liderança na organização, por meio de processo transparente baseado em mérito (IBGC, 2009)."

413. Dessa forma, considero pertinente recomendar à universidade que avalie a oportunidade e a conveniência de instituir comitê, composto por representantes do setor de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas, com a função de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal.

414. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

415. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **é deficiente o processo de planejamento de gestão de pessoas** da FUFMS.

416. Constatou-se que a organização executa de forma apenas parcial o processo de planejamento da gestão de pessoas. O Plano de Desenvolvimento Institucional, de frequência quinquenal, estabelece diretrizes para o setor, desdobrando-as em metas e indicadores, mas não especifica a sua forma de implementação.

417. E não há um plano anual exclusivo que englobe a área de gestão de pessoas, com indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade

(recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima).

418. Reforço que, sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais.

419. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se aprimore o processo de planejamento de gestão de pessoas, de forma a definir claramente a sua estratégia, desdobrando-a em planos de ação, e que sua implementação seja efetivamente acompanhada.

420. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

421. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **existem deficiências no programa para desenvolvimento de líderes atuais e potenciais sucessores**.

422. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação. Todavia, é necessário que haja ações especificamente voltadas aos gestores (atuais e potenciais), iniciando-se pela definição das competências desejadas e das necessidades de capacitação. Ao mesmo passo, é desejável que haja processos de identificação e desenvolvimento de novos líderes — que também funcionam como meios de valorizar os servidores e garantir a continuidade da gestão.

423. Ante essas constatações, endosso a recomendação alvitrada pela unidade técnica para que sejam realizadas ações contínuas de desenvolvimento e capacitação de gestores e de potenciais líderes, em cada nível de gestão, ou seja, estratégico, tático e operacional, orientadas pelo mapeamento de competências.

424. Para tanto, é necessário que haja mapeamento das competências gerenciais existentes e desejadas, razão pela qual acresço esse aspecto à proposta delineada pela equipe. Registro, por fim, que o Banco de Talentos da FUFMS, já em fase de implantação, é ferramenta fundamental para o aprimoramento da gestão de liderança e conhecimento.

425. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

426. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

427. Após entrevistar gestores e analisar documentação correlata, a equipe constatou que **a instituição não realiza avaliação de desempenho vinculada aos resultados organizacionais**.

428. É desejável que a avaliação de desempenho, inclusive dos gestores, seja efetivamente realizada e esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada um seja mensurado também em função dos resultados da organização. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

429. Dentro desse mesmo achado, o relatório revela que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

430. Relata a equipe que não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

431. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e o desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização.

432. Ante essas constatações, anuo à recomendação proposta pela unidade técnica, embora considere que ela possa ser segmentada de maneira a abranger, de forma mais clara, os dois aspectos em questão: (i) implementar sistema de avaliação de desempenho associada a metas individuais e/ou institucionais, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados; e (ii) identificar necessidades de capacitação e desenvolvimento quando da avaliação de desempenho e considerá-las no planejamento anual de capacitação.

433. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

434. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo formal de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo e que não existe mapeamento de competências profissionais e gerenciais. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à FUFMS que fundamente os processos de recrutamento e seleção para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência, bem como evitando escolhas baseadas exclusivamente em critérios pessoais.

435. Entendo que, no preenchimento dos cargos de dirigentes da universidade, não incide a ampla e plena concorrência que deve pautar os processos seletivos formais para ocupação dos cargos públicos em geral.

436. É essencial observar que grande parte desses cargos (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica.

437. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

438. São instrumentos essenciais para o adequado preenchimento desses cargos o mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização (conforme já mencionado anteriormente) e a existência de banco de talentos (em fase de implantação). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

439. Nesse sentido, modificando ligeiramente a proposta da unidade técnica e tomando como base a abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema, proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

440. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

441. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

442. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

443. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

444. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na FUFMS, se consideradas isoladamente. Existem diretrizes acerca da área de pessoal regularmente monitoradas pela alta administração, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a FUFMS utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

445. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que ainda é deficiente o processo de planejamento da gestão de pessoas, elemento que pode direcioná-la à consecução da estratégia organizacional.

446. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos objetivos definidos pela Administração.

447. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da FUFMS.

448. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em dois dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

449. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 104/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.869/2014-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (SECEX-MS).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. instituição de comitê, composto por representantes do setor de gestão de pessoas e das demais unidades estratégicas, com a função de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à área de pessoal;

9.1.2. adoção de medidas que assegurem o aprimoramento do seu processo de planejamento de gestão de pessoas (de forma a definir claramente a sua estratégia, desdobrando-a em planos de ação) e o efetivo acompanhamento da sua implementação;

9.1.3. realização de mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores (em cada nível de gestão: estratégico, tático e operacional) alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.4. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores (incluindo os gestores) associada a metas individuais e/ou institucionais interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.5. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.6. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à FUFMS, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0104-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 016.255/2014-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Universidade Federal de Alagoas
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal de Alagoas (Ufal), no período de 4/7/2014 a 8/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

2. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

3. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na Ufal com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

4. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-AL (peça 49):

“Antecedentes (Deliberação)

7. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação de governança na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 - (TC 022.577/2012-2), levado a efeito pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) deste Tribunal.

8. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, que determinou a realização de fiscalizações para aferir a qualidade das informações prestadas no levantamento, bem como para induzir melhorias na situação encontrada.

9. Em paralelo, o Plano de Controle Externo 2013-2014, convalidado pelo Tribunal em Sessão Plenária do dia 26 de março de 2014, relacionou como uma de suas linhas de ação:

‘Avaliar a governança e a gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas.’

10. Diante disso e considerando critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEduc, no âmbito do

TC 010.110/2014-3, efetuou proposta de auditoria do tipo Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a ser realizada com o apoio de outras seis unidades técnicas deste Tribunal, quais sejam, Secex-AC, Secex-AL, Secex-CE, Secex-MS, Secex-RJ e Secex-TO. O objetivo da FOC é verificar a situação de instituições de ensino em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como aferir a qualidade de informações prestadas no citado Levantamento.

11. A presente fiscalização decorre, então, da deliberação constante em Despacho de 26/5/2014 do Ministro Valmir Campelo, no processo acima mencionado, que apreciou a proposta de FOC da SecexEduc (TC 010.110/2014-3).

Visão Geral

12. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

13. Tendo em vista que 'governança de pessoas' ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

14. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem como objetivos:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

15. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

16. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

17. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

18. O modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;

- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;

- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;

- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;

- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;

- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e

- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

19. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

20. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema 'Alinhamento estratégico'. Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

Objetivos e Questões de Auditoria

21. O principal objetivo da presente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) no referido levantamento realizado em 2013. A partir do conhecimento da realidade da entidade, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

22. No que concerne ao trabalho de validação, foi decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas. Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Essa validação foi feita mediante a seguinte questão de auditoria: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Para melhor organizar o trabalho, essa questão foi desdobrada em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente."

5. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 49, p. 07-08) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação	<u>Liderança da alta administração:</u> Quais mecanismos são utilizados	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o

da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

6. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda *workshop* com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

7. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

8. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

9. O relatório apresenta cinco achados de auditoria, cuja essência transcrevo a seguir (peça 49, p. 09-33):

“3. Achados decorrentes das questões de auditoria

3.1. Liderança da alta administração

34. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização.

35. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) nas estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas definidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

36. Este componente do modelo busca verificar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas sim conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, do que decorre uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional. Quanto à estrutura organizacional da instituição universitária, cabe registrar que, a despeito da autonomia que o art. 207, *caput*, da Constituição Federal confere às universidades, o art. 56 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) exige que as instituições públicas de educação superior obedeçam ‘ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional’, o que é atendido com a existência do Conselho Universitário. Por exigência da Lei 5.540/1968, em seu art. 16, incisos I e IV, os reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores de unidades universitárias serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores da carreira, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, o que imprime um caráter peculiar a essas organizações da Administração Pública Federal, com autonomia para a organização como um todo e uma certa autonomia, empoderamento, para os diretores em relação aos dirigentes máximos, os reitores, sendo todos servidores efetivos. Assim, ao tempo que não permite a existência na alta administração de servidores em cargos em comissão, essa configuração, prevista em lei, exige dos altos dirigentes bastante habilidade na relação com os demais dirigentes eleitos, para lograr o exercício da governança da organização.

37. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

3.1.1. Achado 1: Monitoramento insuficiente das diretrizes da área de pessoal da Ufal, devido à ausência de mecanismos adequados para a tarefa.

38. Antes de se analisar se há ou não monitoramento de diretrizes em uma organização, é necessário conhecer-se quais são essas diretrizes. Em resposta a ofício de 7/7/2014, o gestor informou que as diretrizes para a área de gestão de pessoas encontram-se em diversos documentos e que o principal documento orientador das ações institucionais é o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2013-2017 (peças 8, p. 1 e 3, e 10).

39. No citado documento há um capítulo dedicado à política de gestão de pessoas, onde se constatou a existência de um rol de princípios e diretrizes que orientam o plano de desenvolvimento de servidores. O PDI também faz menção ao art. 1º do Decreto 5.707, de 23/2/2006, que define as finalidades da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (peça 10, p. 1 e 71-73).

40. O Decreto 5.707/2006 é o normativo que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No seu art. 3º são definidas treze diretrizes dessa política, as quais são aplicáveis à Ufal.

41. Em sua resposta, a Ufal destaca que no capítulo sobre a política de gestão de pessoal do PDI são 'apresentadas as principais diretrizes, mas não são as únicas, em diversas outras partes do documento encontram-se diretrizes implícitas em assuntos acadêmicos e administrativos'. Também são citados outros documentos como fonte de diretrizes para a área de pessoal, como o Programa de Desenvolvimento de Pessoal (Prodep), o Programa de Formação Continuada em Docência do Ensino Superior (Proford), o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (Pdic) e o Regimento Geral da Ufal (RI/Ufal) (peça 8, p. 3-4).

42. Por meio do mesmo ofício precitado, foram solicitados os relatórios gerenciais sobre as atividades da área de Gestão de Pessoas (GP) elaborados nos anos de 2013 e 2014, e/ou outros mecanismos de acompanhamento do cumprimento das diretrizes para GP pela alta administração e, também, atas de reuniões gerenciais desses dois anos que trataram das atividades da área de GP quanto ao cumprimento de diretrizes. O objetivo era comprovar que a alta administração da Ufal monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à GP (peça 2, p. 3).

43. A Ufal enviou dois relatórios como resposta: o primeiro é o Relatório de Gestão do exercício de 2013 referente à prestação de contas exigida pelo art. 70 da Constituição Federal e elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa (IN) TCU 63/2010, da Decisão Normativa (DN) TCU 127/2013, da DN 132/2013, da IN TCU 72/2013, e da Portaria TCU 175/2013 (peça 8, p. 4).

44. Já o segundo é um relatório interno da Ufal, também referente ao ano de 2013, elaborado pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho (Progep) e traz dados sobre sua atuação. Está dividido nos seguintes tópicos: capacitação, avaliação de desempenho, suprimento e movimentação de pessoal, processos disciplinares e qualidade de vida no trabalho, além de uma seção em que são listados os programas e ações sob responsabilidade da Progep. Para cada programa/ação são especificados objetivo, principais atividades, metas, avaliação, contribuição para o PDI 2013-2017 e responsável (peça 8, p. 4).

45. Em entrevista com a titular da Progep foi questionado se esse relatório é produzido em função de algum normativo interno da Ufal. A gestora informou que isto deveria estar definido em alguma norma, possivelmente no PDI, já que todas as Pró-Reitorias elaboram esse relatório. Todavia, não foi apresentado o dispositivo que prevê essa necessidade de forma expressa (peça 36, p. 1-3).

46. Em seu relatório de gestão de 2013, a Ufal apresentou seu 'Mapa Estratégico' composto de oito dimensões que orientam as ações da Universidade para atingir seus objetivos institucionais. 'Pessoas' constitui uma dessas dimensões. Foram listadas, para cada dimensão, quais ações foram realizadas em 2013 para o alcance das metas (peça 13, p. 124-125, 130-131, 132 e 139).

47. A tabela (...) [apresentada à peça 49, p. 11-14] relaciona as diretrizes definidas no art. 3º do Decreto 5.707/2006 com as do PDI/Ufal 2013-2017 e lista as ações executadas no âmbito de cada diretriz, conforme informado nos dois relatórios supracitados:

(...).

48. Ainda quanto ao monitoramento do cumprimento das diretrizes, a Ufal explicou que a alta administração realiza reuniões gerenciais fixas às terças-feiras (Reitor e Pró-Reitores) e às quintas-feiras (Reitor e Diretores de Unidades Acadêmicas). Segundo afirma, 'as pautas de GP são distribuídas juntamente com demais assuntos de interesse institucional, não havendo, nesse sentido, atas e pautas exclusivas de GP'. Foram anexadas cópias dos relatórios das reuniões gerenciais com pauta de GP solicitadas pela Progep nos anos de 2013 e 2014. A Ufal também informou que anualmente realiza-se um evento com os gestores para 'apresentação e discussão do cumprimento dos objetivos institucionais do ano anterior e planejamento das ações do ano posterior' (peças 8, p. 4; 16; 17; e 25).

49. Além dessas reuniões, segundo o Estatuto da Ufal, no art. 9º, e o Regimento Geral da Ufal, em seu art. 6º, § 3º, o Conselho Superior Universitário (Consuni) possui, dentre outras tantas, as seguintes competências: XI - aprovar o planejamento global da Universidade, anual e plurianual,

acompanhando e avaliando sua execução; XVII - definir o quadro de pessoal docente e técnico-administrativo, ouvidas as Unidades Acadêmicas; e, XXIV - definir e acompanhar o Programa de Avaliação Institucional, seus planos de trabalho e orçamento, e aprovar os respectivos relatórios produzidos (peça 9). Ou seja, tais previsões normativas remetem ao Consuni o papel de tratar de assuntos concernentes à GP.

50. A avaliação dos extratos das reuniões precitadas mostra que esses encontros ocorrem de forma não sistemática e tratam de assuntos diversos da área de GP. A análise de atas do Consuni evidencia a apreciação também de questões de GP. Esses assuntos muitas vezes estão relacionados com as diretrizes da Universidade para a área de pessoal, o que implica que, ao tratar de um assunto específico, ocorre, de forma implícita, o monitoramento de alguma diretriz de GP. Por exemplo, na reunião de 28/5/2013 foi discutida a implantação do Programa de Formação Continuada para Docentes (PROFORD), bem como, na reunião ordinária do Consuni de 17/3/2014, foi discutida a avaliação de desempenho dos professores da Carreira de Magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT). Tais ações guardam relação com as diretrizes. Contudo, não foram localizadas reuniões que tratassem especificamente do monitoramento das diretrizes (peças 16, 17 e 37).

51. A Ufal também indicou o relatório do encontro anual de gestores da Ufal como fonte de registro de atividades de GP quanto ao cumprimento de diretrizes e objetivos estabelecidos. O citado relatório contém a descrição das ações desenvolvidas no ano de 2012 por parte das unidades da Ufal, dentre as quais, as Pró-Reitorias, e, também, o planejamento para o ano de 2013. É um instrumento de acompanhamento dos trabalhos realizados por parte dos gestores da Ufal (peça 25).

52. Na parte do relatório que trata da área de GP, tanto a Progep, quanto o Departamento de Administração de Pessoal (DAP), pontuaram, em suas apresentações, acerca da importância da implantação de um sistema de informações para auxiliar nas tarefas relacionadas com a GP na Ufal. Em entrevista, a Progep confirmou a carência do órgão quanto à necessidade de mecanismos para auxiliar nas ações de GP, dentre elas, o monitoramento do cumprimento das diretrizes. Para ela, esse problema deve ser resolvido com a implantação do Sistema de Informações Gerenciais, módulo RH (Sig/RH), já adquirido (peças 25, p. 14 e 15, e 36, p. 1-3).

Evidências

a) PDI 2013-2017 da Ufal e Decreto 5.707/2006;

b) Relatórios de Gestão da Ufal e da Progep de 2013;

c) Extratos de atas de reunião do Reitor com os Pró-Reitores de 2013 e 2014;

d) Relatório do Encontro Anual de Gestores de 2013; e,

e) Extratos de entrevistas – Progep e DAP.

Critérios

a) Diretrizes da Política de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal - art. 3º do Decreto 5.707/2006;

b) Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas organizacionais - Prática L3.1 do Referencial Básico de Governança - TCU; e,

c) PDI 2013-2017 da Ufal.

Possíveis causas

a) Elevada rotatividade de servidores na alta administração;

b) Ausência de mecanismos adequados para o monitoramento.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Descontinuidade nas prioridades para a área de pessoal;

b) Descumprimento de diretrizes.

Conclusão

53. Os documentos apresentados pela Ufal indicam que a Entidade realiza monitoramento de algumas das diretrizes para ela definidas. Esse monitoramento ocorre em função da necessidade de prestar contas, conforme estabelecido nos normativos do TCU. As evidências documentais são o Relatório de Gestão da Ufal e o Relatório de Gestão da Progep, ambos de 2013. Em entrevista, a

Progep informou que há uma consciência do órgão de que as diretrizes devem ser monitoradas, contudo não há mecanismos, como um sistema informatizado, para monitorar o cumprimento das diretrizes. Isso deve ser resolvido com a implantação do Sistema de Informações Gerenciais, módulo RH (Sig/RH).

54. Os documentos também indicam que a periodicidade do monitoramento é, no mínimo, anual. Nem todo ano o TCU exige que o órgão apresente prestação de contas, mas o relatório de gestão é obrigatório. Note-se que os documentos apresentados referentes a 2013 foram elaborados após este exercício, razão pela qual não foram apresentados relatórios de monitoramento de diretrizes para o ano de 2014. Para a avaliação relativa a 2014, a questão de auditoria fica prejudicada.

Proposta de encaminhamento

55. Recomendar à alta administração da Ufal que:

a) adote mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias; e,

b) adote um sistema de informações para auxiliar no monitoramento das diretrizes da organização.

3.2. Alinhamento Estratégico

56. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013 esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator 'Planejamento da gestão de pessoas', que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

57. Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?

3.2.1. Achado 2: Não há monitoramento sistemático de objetivos, indicadores e metas para a área de pessoal da Ufal.

58. O gestor respondeu que é no PDI 2013-2017 que se encontra a descrição do processo de planejamento da área e citou, como amostra, as páginas 13 e 14 do precitado documento. Contudo, essas páginas correspondem ao tópico 'Apresentação' do PDI e não contém o que foi solicitado (peças 8, p. 5; e 10, p. 13-14).

59. O gestor também indicou o PDI como sendo o documento em que constam os objetivos, os indicadores de desempenho e as metas de GP. Nesse documento, de fato, há algumas informações do planejamento estratégico da entidade, tais como o mapa estratégico, que define 'pessoas' como sendo uma das oito perspectivas da Ufal para a consecução dos seus objetivos institucionais. Para cada perspectiva, são definidos os objetivos estratégicos e as metas (peça 10, p. 17-26).

60. Assim, para a área de pessoas, estabeleceram-se os seguintes objetivos (peça 10, p. 24):

a) Recrutar e dimensionar o quadro de servidores;

b) Desenvolver e capacitar os servidores; e,

c) Melhorar a qualidade de vida da comunidade da Ufal.

61. Para esses objetivos, foram definidas as seguintes metas:

a) Dimensionamento e adequação do quadro de servidores;

b) Definição da Política de Ingresso de Servidores;

c) Estruturação de um modelo de alocação de servidores;

d) Incorporação de uma política de movimentação de servidores;

e) Implantação de um sistema gerencial informatizado e integrado de gestão de pessoas;

f) Acolhimento de 100% dos novos servidores por meio do Programa de Inserção dos Novos Servidores (Pins);

g) Capacitação de 10% ao ano, do quadro atual de docentes para o exercício da docência;

h) Capacitação do quadro de docentes para uso das novas Tecnologias de Informação e Comunicação;

i) Capacitação de, no mínimo, 20% dos servidores para o exercício da gestão;

j) Capacitação de, no mínimo, 50% do quadro de servidores para o exercício funcional;

k) Modernização e desburocratização de 30% dos processos de trabalho por ano;

l) Revisão e aperfeiçoamento das metodologias de avaliação dos servidores;

m) Definição de Política de Parcerias para a fixação de servidores nos Campi;

n) Sistematização de atividades esportivas regulares para os servidores;

o) Implantação de atividades de arte, cultura e/ou lazer para servidores;

p) Implantação de um programa de inserção dos servidores técnicos na Extensão universitária;

q) Realização de pesquisa de clima organizacional;

r) Capacitação de 100% do quadro de pessoal dos programas de pós-graduação para a inserção adequada de dados na plataforma de coleta anual da Capes;

s) Ampliação de serviços nos Campi; e

t) Capacitação de 100% dos servidores do Sistema Sibi/Ufal.

62. De acordo com a resposta enviada, a Ufal não possui um plano e/ou processo de gestão de riscos de GP e assim, quando riscos iminentes são identificados, as ações são acordadas em reuniões. Os registros das decisões da alta administração são feitos em atas e em processos administrativos pontuais (peça 8, p. 5).

63. A equipe de auditoria solicitou os documentos ou relatórios de avaliação periódica do cumprimento de metas de GP. A Ufal respondeu que esta avaliação não é realizada por meio de documentos ou relatórios e que cada equipe de trabalho acompanha as metas do seu setor. Assim, se algo foge do planejado, as equipes acionam o chefe imediato para correção dos desvios. Informa, também, que, 'ao final de cada ano, cada setor elabora seu relatório de gestão demonstrando as atividades realizadas para cumprir as metas da Progep'. Como evidência, é citado o Relatório de Gestão da Progep 2013 (peça 8, p. 3-4).

64. De fato, o Relatório de Gestão da Progep 2013 lista os programas e ações da Progep para a área de GP, cada um contendo a ação, seus objetivos, principais atividades, metas, avaliação da ação, contribuição para o PDI e responsável. Muitas das metas possuem quantitativos a serem alcançados (peça 14, p. 14-21).

65. Contudo, conforme já mencionado, a titular da Progep não indicou um dispositivo normativo que preveja a necessidade de elaboração dos relatórios de gestão da Pró-Reitoria. Além disso, embora haja a definição de objetivos e metas para a área de GP, essa definição não é anual, mas para cinco anos. Também não foram definidos indicadores de desempenho para as ações de GP. Segundo a gestora, quando as metas não são alcançadas, passam para o ano seguinte (peça 36, p. 1-3).

66. Em entrevista, a gestora confirmou que o processo de planejamento para a área de pessoal está definido parcialmente no PDI, que é quinquenal, e que não há um plano anual contemplando todas as atribuições de gestão de pessoas, com exceção da área de capacitação. Acrescentou que o Governo Federal, por vezes, atrapalha esse processo, ao estabelecer ações que impactam no planejamento da gestão de pessoal ou ao negar abertura de vagas para servidores (peça 36, p. 1-3).

Critérios

a) Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - *Human Capital Planning* - HCCAF, 2005, Section II-6;

b) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar à alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; e, (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

c) São exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8.443, de 16/7/1992; Lei 9.755, de 16/12/1998; Lei Complementar 101, de 4/5/2000, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12.527, de 18/11/2011).

Evidências

a) Relatórios de Gestão da Ufal e da Progep de 2013;

b) Relatório do Encontro de Gestores de 2013; e,

c) Extratos de entrevistas – Progep e DAP.

Possíveis causas

a) Elevada rotatividade de servidores na alta administração (peças 36, p. 4, e 13, p. 370);

b) Ausência de mecanismos adequados para o monitoramento.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) As ações da UGP podem não agregar valor para a estratégia organizacional;

b) A falta de indicadores pode levar ao descumprimento do planejamento, pois a UGP não é compelida a atuar para o cumprimento dos objetivos da organização.

Conclusão

67. A análise documental mostra que a organização executa, de forma parcial, o processo de planejamento da gestão de pessoas, o que confirma sua resposta ao questionário. Esse processo para a área de pessoal consiste na realização de um encontro anual de gestores, onde são discutidos os resultados alcançados no ano anterior e os objetivos e metas do ano seguinte. Além disso, no PDI da instituição, que é quinquenal, são definidos objetivos e metas para a área de GP.

68. Não há plano exclusivo para RH, com exceção da área de capacitação, para o qual há um plano anual documentado. Também, observou-se que os objetivos e as metas para a gestão de pessoas constam de um relatório anual da Progep, no qual são relatados os resultados alcançados. Não há ou não foram localizados quaisquer indicadores de desempenho para a área de GP, nem metas para todas as suas funções estratégicas (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). De acordo com o relatório da Progep, o alcance das metas estabelecidas é monitorado e quando as metas não são alcançadas, elas passam para o próximo ano.

Proposta de encaminhamento

69. Recomendar que a organização avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Progep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

70. O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. De acordo com a Ifac [*International Federation of Accountants*], o processo de capacitação deve ocorrer quando os gestores forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Ademais, é fundamental que a APF concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

71. Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema ‘gestão da liderança e do conhecimento’ tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem.

72. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles, ‘Gestão da liderança e processo sucessório’, que se refere à identificação de competências de liderança e ao

estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização'.

73. Esta parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?

3.3.1. Achado 3: Não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores

74. O gestor apresentou os planos de capacitação de 2013 e 2014 (peças 18 e 19).

75. No plano de 2013, constam cursos modulares relacionados com gestão pública (exemplos: elaboração e gestão de projetos, gestão de convênios, gestão de contratos e planejamento estratégico); gestão de pessoas (exemplos: formação de Equipes e Liderança, gestão de mudanças, gestão de pessoas: fundamentos e tendências e gestão por competências); e atualização gerencial em saúde pública - Hospital Universitário (exemplos: gestão de riscos, administração pública: contratos e aquisições, formação de instrutores e gestão estratégica de pessoas) (peça 18, p. 4-5, 18-21, 22-24, 31 e 36-38).

76. Na apresentação do documento, é informado que a programação de capacitação será implementada em várias linhas de desenvolvimento, dentre elas, a gestão, que visa preparar o servidor para a atividade de gestão, a qual 'deverá se constituir em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção'. Na justificativa, cita-se o Decreto 5.707/2006 (peça 18, p. 8-9).

77. No plano de 2014, consigna-se que o plano está legalmente fundamentado nas diretrizes definidas nas Leis 11.091, de 12/1/2005, e 12.772, de 28/12/2012, e nos Decretos 5.707/2006, 5.824, de 29/6/2006, e 5.825, de 29/6/2006. Adiante, na seção destinada à 'justificativa', são enumeradas as diretrizes definidas no Decreto 5.707/2006 e, a seguir, é feito um resumo, com tabelas, da situação da Ufal no final do ano de 2013 em relação à capacitação de seus servidores. Repete o mesmo conteúdo do plano anterior quanto às linhas de desenvolvimento do plano, já citado no parágrafo precedente. O documento informa que o plano consiste em cinco programas: inserção do novo servidor, capacitação, qualificação, desenvolvimento de equipes e formação continuada em docência do ensino superior (peça 19, p. 1-11).

78. Além disso, o plano define ação de monitoramento do plano de capacitação, quando delega que o Setor de Capacitação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, em conjunto com as unidades de lotação dos servidores capacitados, será a responsável pela avaliação das ações do plano. Para tanto deverão ser consideradas a elevação da qualificação e capacitação dos servidores decorrentes dos programas estabelecidos e o alcance dos indicadores de desempenho das unidades. Também delega para a Progep, em conjunto com a Pró-Reitoria de Graduação e com a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, a competência para realizar o levantamento de indicadores, dentre outras (peça 19.p. 12-13).

79. Em resposta ao questionamento da Secex/AL acerca dos normativos internos sobre treinamento e/ou desenvolvimento, a Ufal citou os seguintes documentos (peça 8, p. 6):

a) Programa de Desenvolvimento de Pessoal (Prodep);

b) Programa de Formação Continuada em Docência do Ensino Superior; e,

c) Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (Pdic).

80. O Prodep é um programa de desenvolvimento de pessoal instituído pela Portaria GR 2.181/2012 e compreende ações de capacitação, qualificação e valorização. Já o Proford é um programa específico de formação continuada dos docentes da Ufal, conforme anexo da Resolução 7/2014-Consuni-Ufal (peças 11, p. 1, e 12, p. 1 e 6). Não foram encontrados, nesses documentos, dispositivos que tratassem de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de gestão.

81. O Pdic é o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação, previsto na lei que regulamenta a carreira dos servidores técnico-administrativos em educação, e é composto especificamente de três programas integrados a saber (peça 15, p. 5):

a) Programa de Dimensionamento das Necessidades Institucionais de Pessoal e Modelo de Alocação de Vagas;

b) Programa de Capacitação; e

c) Programa de Avaliação de Desempenho.

82. O primeiro é um programa de dimensionamento qualitativo e quantitativo de pessoal a ser executado pelo órgão gestor de pessoal da Ufal. Este programa tem por objetivo construir uma matriz de alocação de cargos, observando, para isto, a análise do quadro de pessoal e dos processos e condições de trabalho, dentre outros (peça 15, p. 9).

83. O segundo é um programa a ser elaborado pela administração a cada dois anos, com previsão de avaliação no transcorrer de sua execução e ao final do exercício. Dentre os objetivos do programa consta 'capacitar o servidor para o desenvolvimento de ações de gestão pública'. Uma das linhas de desenvolvimento para implementação do programa consiste em preparar o servidor para a atividade de gestão, 'que deverá se constituir em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção' (peça 15, p. 10-11).

84. O último tem por objetivo 'promover o desenvolvimento institucional, oferecendo elementos para a definição de políticas de gestão de pessoas e garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade' (peça 15, p. 12).

85. Além disso, a Ufal apresentou os seguintes documentos que também conteriam normas sobre treinamento e ou desenvolvimento:

a) Edital 22/2014 - bolsa para qualificação (peça 20);

b) Orientação Normativa 1/2009 – Progep (peça 21);

c) Orientação Normativa 2/2012 – Progep (peça 22); e,

d) Edital 23/2014_Retificação (peça 24).

86. O primeiro e o último contêm regras para inscrições dos servidores técnico-administrativos da Ufal interessados em concorrer às bolsas do Prodep, processo sob a responsabilidade do Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Programa (peça 20, p. 1). Relembre-se que esse comitê foi criado pela Portaria-Ufal-GR 2.181/2012.

87. O segundo e o terceiro estabelecem orientações quanto aos procedimentos a serem adotados para a execução do programa de capacitação da Ufal (peça 21, p. 1).

88. A Ufal apresentou o Relatório Capacitação de 2013 como sendo o documento que comprova a oferta de ações de treinamento e/ou desenvolvimento da liderança para os três níveis da gestão (estratégico, tático e operacional) em 2013 e 2014, conforme solicitado no ofício dirigido à entidade. Esse relatório, criado pelo setor de capacitação da Progep, contém dados sobre as seguintes ações: qualificação de mestrado e doutorado, participação em eventos externos e cursos da sede. Também traz dados orçamentários relativos às ações (peças 8, p. 6, e 26).

89. Dentre os eventos externos listados no relatório precitado, encontram-se cursos como 'capacitação de gestores para o Sinaes', 'gestão e apuração da ética' e 'curso para gerenciamento de TI' (peça 26, p. 5-11).

90. Quanto ao questionamento acerca da quantidade total de gestores que participaram de ações de treinamento/desenvolvimento da liderança em 2013 e 2014, o órgão respondeu que há 381 gestores e que 167 participaram de ações de treinamento/desenvolvimento. Registre-se que no Relatório de Gestão de 2013 da Ufal consta que foram capacitados 5% dos servidores para o exercício da gestão (peças 8, p. 4, e 13, p. 139).

91. Em resposta à solicitação de relatórios que identificassem lacunas de competências de liderança/gestão da organização, a Ufal apresentou um relatório com necessidades de capacitação. Na

verdade, trata-se de uma planilha com sugestões de capacitação para servidores e para os chefes (peças 8, p. 5, e 23).

92. Em entrevista com representantes do setor de capacitação da Ufal foi informado que, no instrumento de avaliação de desempenho, há um campo aberto para comentários dos servidores, o qual é usado, dentre outras finalidades, para sugestões de capacitação. A partir das informações registradas nesse campo, é feito um relatório agregado com todos os comentários dos servidores, que é entregue à coordenação. O relatório com as necessidades de capacitação foi elaborado a partir dessas informações especificamente para responder ao TCU (peça 36, p. 11-12).

93. Ainda sobre esse assunto, a Ufal comentou o seguinte (peça 8, p. 10):

'A preparação do servidor para a atividade de gestão é uma das seis linhas de desenvolvimento constantes no Plano de Capacitação dos servidores da Ufal. O conteúdo para desenvolver competências de liderança está presente desde a capacitação específica, a qualificação (especialização em Gestão Universitária e mestrado profissional em Administração Pública - Profap) e em programas como o de formação continuada em docência do ensino superior – Proford que tem por objetivo disponibilizar aos docentes formação que vise à reflexão sobre a gestão acadêmica e a gestão para o desenvolvimento institucional.'

94. Em entrevista, a Progep informou que não há definição das competências desejadas de liderança, nem levantamento das necessidades de capacitação gerencial da alta administração e dos demais gestores. Acrescentou que são oferecidos cursos de capacitação gerencial e que eles são escolhidos com base no sentimento das necessidades. Como exemplo, citou uma oficina de 'Gestão por Competências', da Fundação Dom Cabral, de que a Progep participou, além de cursos abertos para todos os servidores em atualização em gestão pública. A inexistência do mapeamento de competências para os cargos de gerência também foi confirmada em outras entrevistas (peça 36, p. 1-3 e 6-7).

95. Ainda por meio de entrevistas, verificou-se que não há processo formal de identificação de líderes. Esse é um processo verbal, de troca de informações, no qual são avaliados os perfis de servidores que poderiam ocupar determinado cargo. Segundo informaram, líderes são identificados tanto por meio da participação como instrutores em cursos ofertados pela Ufal, como com base na observação do trabalho diário. Na Universidade, as nomeações para cargos são da competência do Reitor, com delegação parcial para a Progep, já que essa é a Pró-Reitoria que tem acesso a informações pessoais dos servidores, como, por exemplo, alguma que inviabilize uma nomeação (peça 36, p. 1-3, 6-7 e 8).

96. Em entrevista, a coordenadora do Setor da Avaliação de Desempenho, da Capacitação e do Dimensionamento informou que os diretores de unidades acadêmicas têm um programa específico para prepará-los para o exercício da função. Também informou que o plano de capacitação tem linhas de desenvolvimento, sendo que uma delas é gestão, a qual visa à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestão. Essa capacitação, segundo informou, deverá se constituir em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção (peça 36, p. 6-7).

97. A Gerente do Setor de Capacitação informou, em entrevista, que estão tentando implantar a gestão por competências e que já trouxeram uma empresa para consultoria acerca do assunto, mas não foi possível levar adiante o trabalho. Adverte, ainda, que, quando se fala em gestão por competências, a aplicação para o servidor seria para o caso de habilidades e conhecimentos, já que as competências propriamente ditas para ocupar os cargos estão definidas em lei (peça 36, p. 8).

Critérios

a) Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º;

b) Avaliar e supervisionar as práticas e processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47;

c) Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Evidências

a) Planos de capacitação da organização de 2012 e 2013;

b) Planilha com necessidades de capacitação;

c) Relatório de Gestão da Progep 2013;

d) Extratos de entrevistas: Sílvia, Cleide, Tatiane, Miriam e Luzia.

Possíveis causas

a) Gestão por competência não foi implantada;

b) Restrição orçamentária;

c) Alta rotatividade inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas; e,

d) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências institucionais de qualificação técnica.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Existência de gestores sem as competências necessárias para o bom desempenho da função;

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores; e,

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

98. A partir da análise documental e das entrevistas realizadas, pode-se inferir que a Ufal oferece programas de treinamento e de desenvolvimento de competências de liderança, embora não seja possível afirmar que tal oferta atenda às necessidades de cada nível de gestão. Além disso, este é um processo ainda em fase de implantação, porque, embora haja normativos que introduzem a necessidade de definição de competências e levantamento de necessidades de capacitação gerencial, não há evidências de que tais ações foram implementadas. Também não foi constatada a existência de processo formal para a identificação de líderes. A Ufal incentiva a participação de servidores em eventos de capacitação, na medida em que uma das formas de progressão para a carreira técnica-administrativa é a capacitação. A titulação também exerce influência no salário dos servidores, tanto docentes, quanto técnicos, de forma que é possível concluir que há incentivo para capacitação na organização. Foram citados casos de treinamento para a alta administração.

Propostas de encaminhamento

99. Recomendar à Ufal que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhados com as lacunas identificadas; e,

b) avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

100. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

101. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso ‘Avaliação de desempenho’, que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

102. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

103. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a

identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

104. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 4 - Os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si.

105. Com relação à cultura orientada a resultados (parte D do questionário), foram solicitados, por meio de ofício, normativos sobre a gestão do desempenho (definição de metas, critérios para avaliação de desempenho, etc.); dez exemplares de relatórios de avaliação de desempenho individual, incluindo gestores e membros da alta administração, abrangendo três unidades, sendo pelo menos uma da área fim e uma da área meio; relatórios contendo resultados/extratos de avaliações de desempenho individuais e institucional nos anos de 2013 e 2014; e relatórios/instrumentos que apresentem necessidades de capacitação a partir dos resultados de avaliações de desempenho (peça 2, p. 1 e 4).

106. A Ufal apresentou os seguintes documentos relacionados a normas sobre a gestão do desempenho (peça 8, p. 5):

a) Resolução 13/1988 - Cepe - Avaliação de Desempenho Docente;

b) Resolução 36/2006 - Consuni - Avaliação de Desempenho - Prof. Associado;

c) Resolução 10/2002 - Consuni - Avaliação de Desempenho Técnico Administrativo;

d) Avaliação de Estágio Probatório Docente - Resolução e Instrumentos; e,

e) Resolução 3/2006 - Estágio Probatório Técnico-administrativo;

107. O primeiro é uma norma de 1988 que estabelece regras de avaliação de desempenho docente e sua relação com a progressão funcional, enquanto que o segundo, de 2006, é semelhante ao primeiro, mas direcionado para a carreira de professor associado (peças 27 e 28).

108. Na opinião da titular da Progep, o processo de avaliação dos docentes, do ponto de vista formal, é bem feito, conforme descrito nesses normativos: a iniciativa do processo é do docente e a motivação para realizá-lo é que ele precisa desse processo para progressão na carreira. Contudo, ainda de acordo com a gestora, há docentes que atrasam o processo por motivos diversos, mas não há acompanhamento por parte da Progep. Por isso, a Pró-Reitoria não tem mecanismos para exigir a realização dessas avaliações (peça 36, p. 1-3).

109. A gestora da Progep também afirmou que, na avaliação de desempenho do docente, possivelmente há um campo para informar necessidades de capacitação, contudo esses processos não passam pela Progep para consolidação dessas necessidades (peça 36, p. 1-3).

110. O terceiro documento da lista acima trata de norma de avaliação de desempenho de servidores técnico-administrativos (peça 29). Os dois últimos se referem, respectivamente, a avaliação de desempenho para o estágio probatório de docentes e de servidores técnico-administrativos (peça 30). A avaliação de desempenho para o estágio probatório está fora do escopo desse trabalho.

111. Em relação aos relatórios contendo resultados/extratos de avaliações de desempenho individuais e institucional nos anos de 2013 e 2014, conforme solicitado em ofício, a Ufal afirmou que as avaliações institucionais se encontram no endereço eletrônico ‘http://www.ufal.edu.br/transparencia/relatorios/autoavaliacao‘. Além disso, apresentou os seguintes documentos acerca da solicitação de informações sobre avaliações individuais (peça 8, p. 7-8):

a) Relatório Extratos Avaliação de Desempenho 2013 e 2014 (peça 31);

b) Relatório Desempenho Técnico de 2013 (peça 32); e,

c) Relatório Desempenho Técnico de 2014 (peça 33).

112. O endereço eletrônico mencionado contém o *link* para dois relatórios, um de 2012 e outro de 2013. Este último é o resultado do processo de autoavaliação institucional, realizado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA/Ufal), nos moldes previstos na Lei 10.861, de 14/4/2004, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). É um relatório que encaminha discussões e

resultados da avaliação procedida no âmbito deste sistema e conduzida por uma equipe de integrantes da CPA/Ufal e subsidiado pelos relatórios das Comissões de Autoavaliação (CAA) (peça 34).

113. O primeiro documento da última lista consiste de duas planilhas contendo resumos de avaliações relacionadas com estágio probatório de 2013 e de 2014. O segundo, de planilhas relacionadas com avaliação de desempenho de pessoal técnico-administrativo, e o terceiro, também de planilhas de avaliação de pessoal (peça 8, p. 8, e peças 23 e 31-33).

114. A Ufal comentou, em resposta ao ofício do TCU, que o processo de avaliação de desempenho do pessoal técnico-administrativo possui um campo aberto que permite ao servidor avaliado e a seu chefe imediato preenchê-lo com sugestões, reclamações ou descrição de necessidades de capacitação. Segundo afirmaram, a equipe de avaliação da Progep registra e separa essas informações em um relatório e o encaminha para o setor de capacitação, onde os dados são analisados. Dessa forma, caso verificada a pertinência do pedido, o curso é incluído no plano de capacitação anual da Universidade (peça 8, p. 11).

115. Essa informação foi confirmada, em entrevista, pela coordenadora do setor da Progep responsável pela avaliação de desempenho. Conforme ela explicou, são três tipos de instrumentos de apuração de desempenho do pessoal técnico-administrativo, bastante semelhantes, dependendo da classe do servidor (A a E). Neles consta um campo aberto usado para sugestões, reclamações e descrição de necessidades de capacitação (peças 35 e 36, p. 6-7).

116. De acordo com as informações colhidas em entrevista com representantes do setor de capacitação da Progep, o processo de avaliação de desempenho começa com um levantamento mensal dos servidores que serão submetidos à avaliação, mas não entram, no levantamento, os docentes, pois, nesse caso, é o próprio docente o responsável por abrir seu processo, não havendo ingerência do setor sobre essa sistemática (peça 36, p. 11-12).

117. Depois de levantados os servidores, são impressos os instrumentos avaliativos e abertos os processos administrativos respectivos. Cada processo é enviado para as unidades de lotação dos servidores. Após o preenchimento da avaliação pela unidade, o processo volta para o setor, para apuração (frequência, notas atribuídas e comentários realizados no instrumento) e elaboração de relatórios e formulários. Por fim, os processos são enviados ao DAP, que é responsável pela confecção das portarias de progressão (peça 36, p. 11-12).

118. O titular do DAP informou, em entrevista, que, na avaliação dos técnicos, é feita uma autoavaliação e uma avaliação da chefia. Segundo ele, o processo ocorre de 18 em 18 meses e há campos específicos para dizer por que não foi atingida uma nota satisfatória em determinado aspecto, como, por exemplo, deficiência de capacitação. Acrescentou que não há, entretanto, uma sistemática para avaliar se as necessidades de capacitação foram satisfeitas, porque, na avaliação subsequente, não há acesso à avaliação anterior (peça 36, p. 4-5).

119. Segundo o art. 10 da Lei 11.091/2005, há dois tipos de progressão para técnicos: por capacitação e por mérito. A primeira decorre de iniciativa do técnico, ao participar de cursos de capacitação; a segunda decorre do resultado do seu desempenho no trabalho, a partir do preenchimento de instrumento de auto-avaliação e avaliação da chefia imediata. Destaque-se que a aplicação e gestão desse instrumento de avaliação é atribuição da Progep. As progressões por capacitação e por mérito cumprem um interstício de 18 meses, segundo previsto no arts. 10, §1º, e 10-A, *caput*, da mesma lei. Cabe destacar, ainda, o incentivo por titulação pago aos servidores por formação superior à exigência do cargo, previsto no art. 11 daquele diploma.

120. Com relação à vinculação entre os processos de capacitação e avaliação de desempenho, o gestor do DAP informou o seguinte: se é detectada uma carência em uma avaliação de desempenho, não há como exigir que o servidor faça essa capacitação, porque não há lei que o obrigue. Além disso, a ação dos gestores da Ufal é limitada pela ação dos sindicatos e das associações (peça 36, p. 4-5).

121. Em entrevista, a titular da Progep também confirmou que, no processo de avaliação de desempenho há identificação das necessidades, mas isso não é levado em consideração nas avaliações subsequentes. Em relação às consequências para o servidor que não fizer nada a respeito de

necessidades recorrentemente identificadas, ela informou que é possível a abertura de um processo administrativo-disciplinar para identificação de responsabilidades, contudo, como isso ocorre raramente, não há um processo de trabalho formalizado (peça 36, p. 1-3).

122. A gestora entende que o processo de avaliação de desempenho está teoricamente vinculado ao alcance de resultados, mas, na prática, não funciona com clareza. A vinculação entre avaliação de desempenho e capacitação até existe, mas é um processo incipiente. Já a coordenadora do setor da Progep responsável pela avaliação de desempenho relatou, em entrevista, que não há vinculação entre os processos de capacitação e avaliação de desempenho, excetuando quando ocorre um problema específico, o que é raro (peça 36, p. 1-3 e 6-7).

123. Esta última gestora informou que há vários instrumentos que são utilizados para avaliar as necessidades individuais de capacitação dos servidores, sendo que um deles é a própria avaliação de desempenho. De acordo com a gestora, outro instrumento seria um levantamento anual de capacitação, relacionado com o Programa de Desenvolvimento de Pessoal (Prodep), que determina que cada unidade deva apresentar suas necessidades de capacitação. Além disso, haveria também a oficina de capacitação, onde são discutidas as ações de capacitação do ano anterior e o planejamento para o ano seguinte (peça 36, p. 6-7).

124. Quanto à avaliação de desempenho dos membros da alta administração, a Ufal comentou que ‘avalia a alta gestão no alcance de resultados por meio de uma dinâmica coletiva, constituída pelo encadeamento de uma sequência de procedimentos’ (peça 8, p. 11). Na realidade, verificou-se que os cargos da alta administração são ocupados por servidores de carreira da entidade. Dessa forma, como todos os servidores da Ufal, sejam docentes ou técnicos, são avaliados quanto ao seu desempenho, inclusive porque essa é uma condição para progressão funcional, também os membros da alta administração fazem avaliação de desempenho. Contudo, enquanto ocupantes de funções ou cargos de direção, esses servidores não têm seu desempenho avaliado, muito menos vinculado aos resultados alcançados da Ufal.

125. Em entrevista, a gestora da Progep confirmou essa constatação, mas ressalvou que o desempenho dos ocupantes de funções ou cargos de direção está permanentemente sob observação, havendo trocas por deficiência de atuação. Segundo ela, o controle que há para avaliar se os membros da alta administração estão cumprindo seus papéis e responsabilidades é o encontro anual de gestores, onde cada um apresenta relatório com os resultados da gestão. Participam o Reitor, Pró-Reitores, diretores de Unidades Acadêmicas e de Departamentos. Essa mesma percepção foi confirmada pelo titular do DAP e pela coordenadora do setor da Progep responsável pela avaliação de desempenho (peça 36, p. 1-7).

Critérios

a) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si - Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII;

b) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho - Ifac, 2013; e,

c) Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual - Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III.

Evidências

a) Relatórios de avaliação de desempenho de 2013;

b) Instrumentos de avaliação de desempenho;

c) Planos de capacitação da Ufal de 2013;

d) Normativos internos sobre avaliação de desempenho;

e) Planilha com necessidades de capacitação;

f) Relatório de Gestão da Progep 2013;

g) Extratos de entrevistas: Sílvia, Fred, Cleide e Miriam e Luíza.

Possíveis causas

a) Levantamento de necessidades de capacitação baseia-se na solicitação de cursos e eventos de capacitação, e não nas competências a serem desenvolvidas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização; e,

b) Gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades;

Conclusão

126. A partir da análise documental foi possível constatar que a Ufal realiza a avaliação desempenho, tanto de pessoal técnico-administrativo, quanto de docentes, apesar de a Progep não ter qualquer gestão na dos docentes (peças 35 e 44). Quanto aos membros da alta administração, estes são avaliados enquanto servidores, mas, enquanto ocupantes de funções ou cargos de direção, não têm seu desempenho avaliado e nem vinculado aos resultados alcançados da Ufal.

127. Na Resolução Consuni 10/2012, que normatiza a avaliação de desempenho do servidor técnico-administrativo da Ufal, não foram constatados mecanismos para assegurar que as necessidades individuais de treinamento e desenvolvimento sejam identificadas. Essas necessidades são captadas por ocasião da avaliação de desempenho, pois, no instrumento de apuração, há um campo aberto usado para reclamações e sugestões de capacitação, por exemplo. Esse campo é usado pelo setor de capacitação para identificar necessidades de capacitação.

128. Contudo, tais necessidades não são levadas em consideração nas avaliações subsequentes. Entende-se que a organização ainda está em um estágio inicial de maturidade nesse aspecto, pois não é possível afirmar que a organização identifica, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leva em consideração nas avaliações subsequentes.

Propostas de encaminhamento

129. Recomendar à Ufal que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

3.5. Gestão de Talentos

130. A IFAC (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

131. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

132. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

133. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

134. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso ‘Recrutamento, seleção e integração’, que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

135. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 5: Não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências

136. A Ufal possui 396 servidores ocupando cargos em comissão ou função gratificada, incluindo o Reitor e os Pró-reitores, dos quais quinze ocupam funções de assessoria e assistência técnica, sem servidores subordinados, ou seja, 381 ocupam funções de gestor (peça 38).

137. Atualmente, a escolha desses gestores se dá de maneira discricionária, sem processo formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para respectivo espaço ocupacional.

138. Uma parcela desses gestores – 155 gestores (um Reitor, 24 Diretores de Unidades Acadêmicas e 130 coordenadores de cursos de graduação e de pós-graduação) - é escolhida por meio de eleições em que todos os segmentos da comunidade acadêmica têm direito a votar, mas somente docentes efetivos da carreira podem ser votados, ou seja, podem se candidatar aos citados cargos em disputa, em cumprimento ao que prevê o art. 1º do Decreto 1.916/1996, os arts. 15, *caput*, e 23 do Estatuto da Ufal, e o art. 25 do Regimento Geral da Ufal (peça 9, p. 10, 13 e 33). E para esses cargos eletivos – com exceção dos coordenadores de graduação - há mais um requisito para pleitear o cargo, qual seja, de possuir titulação mínima de doutor, conforme dispõe o art. 1º, § 1º, do Decreto 1.916, de 23 de maio de 1996, e Resolução-Ufal-Consuni 50/2014. (...).

141. Segundo os gestores - em resposta ao ofício do TCU de 7/7/2014 (peça 2) -, foram promovidos pela Ufal, para o grupo dos gestores, nos anos de 2010 e 2012, dois eventos de relevância estratégica realizados pela Fundação Dom Cabral, notória instituição de ensino superior de Nova Lima/MG, de formação de executivos, empresários e empresas. Segundo os respondentes, 'os esforços institucionais tem-se concentrado na formação e habilitação da alta administração e da equipe de GP, realizando, também em 2012, a capacitação da primeira turma em Gestão por Competências' (peça 8, p. 9).

142. Não obstante, tratando dos subitens 1.21 a 1.24 do ofício do TCU de 7/7/2014 (peça 2), a Ufal informou não possuir documentos formais concernentes a mapeamento de competências profissionais e gerenciais da organização, bem como normativos e editais sobre seleção para vagas gerenciais, uma vez que 'a universidade ainda matura suas reflexões para adoção das metodologias adequadas à realidade institucional', ou seja, a Ufal ainda se encontra 'no processo de reflexão para decidir sobre a adoção ou não desse modelo de seleção de gestores' (peça 8, p. 9 e 11).

143. Em entrevista, foi informado que essas reflexões ainda são informais, não foram incluídas em pauta do Consuni e, por consequência, a Ufal não se pronunciou formalmente a respeito, levando à ilação de que a organização 'não prevê adotar a prática' (de seleção de gestores orientada por competências), pois discutiu a adoção, 'mas ainda não há decisão para adotá-la formalmente' (peça 36, p. 1-3 e 9-10).

144. Ocorre que, no Levantamento de 2013, a Ufal informou que 'pretende adotar' a prática (de seleção de gestores orientada por competências), pelo que se conclui não corresponder à realidade a resposta dada pela organização, por equívoco na compreensão do respectivo item do questionário do Levantamento.

Evidências

a) Ofício 231-2014-GR da Ufal; e,

b) Extratos de entrevista com Rômullo Santos e Sílvia Cardeal.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU;

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15;

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurar concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013; e,

d) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, caput.

Possíveis causas

a) A quantidade significativa de gestores eleitos; e

b) Ingerências políticas na escolha de ocupantes para os cargos e funções comissionadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo;

b) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento no órgão;

c) Falta de profissionalização dos gestores;

d) Desconfiança da sociedade e outras partes interessadas quanto à qualificação dos gestores públicos;

e) Ausência de banco de talentos; e

f) Instabilidade nas relações de trabalho do ambiente organizacional, comprometendo a efetiva aplicação da estrutura de carreira e da avaliação de desempenho.

Conclusão

145. Não há em vigor processo formal para seleção de gestores orientado por competências. Atualmente, a seleção para cargos em comissão/funções gratificadas não está sujeita a processo objetivo, formalmente pré-definido, competitivo e transparente. (...).

146. A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público. (...)

148. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para a entidade, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; (...).

149. Por fim, quanto aos cargos da alta administração (reitor e pró-reitores) e de diretor de unidades acadêmicas, o processo de seleção para esses cargos pode ser diferenciado (...).

Propostas de encaminhamento

150. Recomendar à Ufal que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência."

10. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores. Transcrevo, a seguir, a análise feita pela Secex-AL a partir da resposta obtida (peça 49, p. 30-33):

"153. Inicialmente, o gestor solicita a retificação deste relatório quanto aos anos mencionados em relação ao seguinte excerto, constante no item 51 deste Relatório de Auditoria: 'O citado relatório contém a descrição das ações desenvolvidas no ano de 2012 por parte das unidades da UFAL, dentre as quais, as Pró-reitorias, e, também o planejamento para o ano de 2013'. Afirma que o citado relatório se refere, em verdade, a 2013 e 2014, respectivamente.

153.1. Porém, não assiste razão ao gestor, uma vez que o referido relatório – nomeado 'Relatoria do Encontro de Gestores 2013' no Ofício de resposta da Ufal, de 24/6/2014 (peça 8, p. 4) – foi elaborado para registrar as apresentações e fatos ocorridos no primeiro encontro de gestores da Ufal, realizado nos dias 24 e 25 de janeiro de 2013, no Hotel Ponta Verde. Segundo o próprio documento informa, em sua apresentação, os participantes tiveram (peça 25, p. 2) *in verbis*:

(...) a oportunidade de mostrar as ações desenvolvidas no ano de 2012 e também apresentar o planejamento e as projeções para o ano de 2013, assim como, acompanhar os trabalhos realizados por parte de todos os outros setores e Campi, incluindo Unidades de Ensino da Instituição.

154. No **item 120** deste Relatório de Auditoria, consta não ser possível, por não haver previsão legal para tanto, exigir de servidor a participação em capacitação para suprir carência verificada em sua avaliação de desempenho. A titular da Progep não reconhece como procedente, no final do mesmo item, a seguinte afirmativa: 'Além disso, a ação dos gestores da Ufal é limitada pela ação dos sindicatos e das associações'. Por isso, solicita a supressão dessa frase, mas acrescenta a gestora nos comentários que a ação dessas organizações deve ser registrada, na página 29 do Relatório Preliminar, como um dos 'efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada' de outro achado, a saber: 'não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências'.

154.1. Preliminarmente, a despeito das considerações da titular da UGP, a informação questionada foi colhida em entrevista efetuada com outro servidor, conforme registrado nos extratos de entrevista (peça 36, p. 4-5), e é somente mais um dos elementos que robustecem seu respectivo achado, a saber: 'os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si'. A informação contestada sequer foi mencionada como possível causa desse achado.

154.2. Quanto ao mérito da percepção externada pelo entrevistado em comento, a capacidade de influência das organizações representativas dos diversos segmentos da comunidade acadêmica na gestão da Ufal é perceptível, pois encontra guarida na própria Constituição Federal, quando esta prevê em seu art. 206, inciso VI, que o ensino será ministrado com base, dentre outros, no princípio da 'gestão democrática do ensino público, na forma da lei'. Bem assim, tal percepção encontra respaldo também na Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), em seu art. 56, *caput*, que regulamenta aquela previsão constitucional nos seguintes termos: 'As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional'.

154.3. Na Ufal, o Conselho Universitário (Consuni) possui 54 membros, dos quais 24 representam docentes, servidores técnico-administrativos e discentes – oito para cada um desses segmentos, que não representam a gestão, mas que compõem o órgão de deliberação superior da Ufal (art. 3º do Regimento Geral da Ufal – peça 9, p. 24-25). Dos docentes e técnicos, as respectivas entidades representativas podem indicar um dos representantes de seu segmento. Já o Conselho de Curadores (Cura), órgão de fiscalização econômico-financeira da Ufal, possui sete membros, dos quais cada um daqueles três segmentos possui um representante, consoante prevê o art. 12 do Regimento Geral da Ufal (peça 9, p. 27-28).

154.4. Quanto ao comentário de a ação dos sindicatos e associações ser um efeito e risco do achado 'ausência de processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências', cumpre divergir, pois não se encontra relação lógica de causa e efeito entre os dois.

154.5. Diante disso, não assiste razão ao gestor, uma vez que a informação dada em entrevista pelo titular do Departamento de Administração de Pessoal é plausível e coerente com as previsões normativas acima demonstradas e com as demais informações anotadas a respeito do achado pertinente, pelo que não cabe sua supressão do Relatório de Auditoria. Bem assim, por não ter sido verificada razão lógica, não cabe inserir a ação dos sindicatos e associações como efeito e risco da ausência de processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências.

155. Por fim, no **item 144**, pertinente ao achado ‘ausência de processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências’, o gestor solicita quatro alterações, sendo três acréscimos e uma supressão. As três inclusões são de possíveis causas para tal achado, a saber: c) baixíssima atratividade de remuneração para a cargo de gestor; d) impedimento legal (apesar da autonomia universitária) para adoção de normativos que permitam o reconhecimento, a premiação e a remuneração dos servidores por produtividade; e) alta rotatividade de pessoal causada pela baixa remuneração, tanto de cargos quanto de funções, em comparação ao mercado e aos poderes legislativo e judiciário da União.

155.1. A identificação de possíveis causas requer evidências e análises mais robustas, pois a causa de um achado subsidia a definição de proposta de encaminhamento e de recomendações que tentarão modificar as causas que mais influenciam a existência do achado, no caso, a não adoção da prática em questão. As referidas possíveis causas arroladas pelo gestor não trazem evidências documentais para suportar os citados fatores.

155.2. A despeito de a informação dada pelo gestor poder ser tomada como evidência testemunhal, as possíveis causas arroladas pela Ufal tampouco apresentam evidências analíticas, tendo em vista não ser possível verificar relação de causa e efeito. Em outros termos, não restou claro e demonstrado pelos gestores que o achado ‘ausência de processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências’ possua como causas a baixa atratividade da remuneração de gestor, o impedimento legal para reconhecimento de servidor e a alta rotatividade de pessoal causada pela baixa remuneração. Senão, vejamos.

155.3. As supostas causas sugeridas pela Ufal, ainda que estivessem suportadas em evidências com os necessários atributos (validade, confiabilidade, relevância e suficiência) não denotam ser obstáculo para adoção da prática em comento, não impedem ou dificultam a realização por parte da Ufal de processos de seleção de gestores orientados por competências. A baixa atratividade da remuneração de gestor pode provocar o surgimento de nenhum ou de poucos candidatos, mas não sugere ser obstáculo para seleção de eventuais servidores que postularem uma vaga. O impedimento legal para reconhecimento de servidor e a alta rotatividade de pessoal causada pela baixa remuneração não demonstram ser embaraço para o atendimento aos princípio da impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

155.4. No caso da gestão do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos, não impede a oferta de ‘oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas’, conforme previsto no art. 3º, inc. X, da Lei 11.091/2005. Por fim, tais fatores, na ausência de evidências em contrário, não ensejam o não atendimento ao Acórdão 3.023/2013 - TCU-Plenário, em seu item 9.1.1.4, a saber: fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos’.

155.5. Assim, considerando a ausência de evidências que suportem tais possíveis causas, principalmente evidência lógica numa relação de causa e efeito, não cabe considerar procedente o referido comentário.

155.6. A supressão arguida se refere ao subitem ‘a’ das possíveis causas do referido achado. Os gestores não concordam ‘com a letra ‘a’, porque a eleição não precisa ser o único critério de seleção; outros pré-requisitos podem ser incluídos’.

155.7. A respeito desse comentário, não está anotado neste Relatório de Auditoria que a eleição deve ser o único critério de seleção de gestores na Ufal, ou seja, a adoção de eleição não é objeto de proposta de encaminhamento, não é uma recomendação, para fins de adoção da prática de processo de seleção de gestores orientado por competências. Pelo contrário, como já expresso no tópico – ‘possíveis causas’ -, a falta de processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências na Ufal, conforme resposta ao questionário do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 - possui como um dos fatores causais a quantidade significativa de gestores eleitos (subitem ‘a’).

Além disso, esse fator foi mencionado como causa na entrevista com a titular da Progep (peça 36, p. 3), de sorte que não cabe aceitar como procedente esse comentário.

156. Portanto, observa-se que os comentários enviados pelos gestores não afetam o mérito das análises e conclusões da auditoria, tampouco as propostas de recomendações dirigidas à Ufal. Contudo, considerando alguns esclarecimentos importantes e procedentes apresentados, estes foram incorporados nas respectivas seções específicas deste relatório."

11. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria. Conforme detalha a unidade técnica (peça 49, p. 33-34, destaques acrescidos):

"a) Componente: Liderança da alta administração. Constatação: **o monitoramento das diretrizes é insuficiente**, devido à ausência de mecanismos adequados para essa tarefa (achado 1). Recomendações: a alta administração **adote mecanismos para garantir a identificação das diretrizes** aplicáveis à área de gestão de pessoas e para o **monitoramento daquelas tidas como prioritárias**, bem como adote um **sistema de informações** para auxiliar no monitoramento das diretrizes da organização (item 54).

b) Componente: Alinhamento estratégico. Constatação: **ausência de monitoramento sistemático de objetivos, indicadores e metas** para a área de gestão de pessoas (achado 2). Recomendação: avalie a oportunidade e conveniência de **elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas** desenvolvidas pela Progep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional (item 68).

c) Componente: Gestão da liderança e do conhecimento. Constatação: **não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes** atuais nem de potenciais sucessores (achado 3). Recomendações: realize o **mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento** de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas; e avalie a oportunidade e conveniência da criação de **banco de talentos** que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (item 98).

d) Componente: Cultura orientada a resultados. Constatação: os processos de **capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares** entre si (achado 4). Recomendação: assegure que as necessidades de **capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação** do órgão (item 128).

e) Componente: Gestão de talentos. Constatação: **não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências** (achado 5). Recomendação: **estabeleça processo de seleção**, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão, **para todas as funções e cargos de natureza gerencial**, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (item 149)."

12. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria identificou inconsistência em três, conforme descrito abaixo (peça 49, p. 34 e 35):

Item do questionário (prática)	**Resposta no Levantamento**	**Situação encontrada na presente auditoria (referência aos parágrafos)**
Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de	Pretende adotar a prática.	Adota parcialmente a prática. A Ufal oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança, embora não seja possível afirmar que tal oferta atenda às

competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.		necessidades de cada nível de gestão (item 97).
Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes.	Adota integralmente a prática.	Adota parcialmente a prática. A Ufal avalia o desempenho dos técnicos-administrativos. Quanto à avaliação de desempenho do pessoal docente, não foram fornecidos documentos acerca desse processo, pois a Progep não tem gestão nessa questão. Na Resolução Consuni 10/2012, que normatiza a avaliação de desempenho do servidor técnico-administrativo, não foram constatados mecanismos para assegurar a identificação das necessidades individuais de treinamento e desenvolvimento. Tais demandas são coletadas nos formulários de avaliação de desempenho, em campo aberto para reclamações e sugestões, usado pelo setor de capacitação para identificar tais necessidades, não consideradas nas avaliações seguintes. Verifica-se, pois, que a Ufal ainda está em estágio inicial de maturidade nesse ponto, pois não é possível evidenciar que a UJ identifica, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos servidores e que as considera nas avaliações posteriores. (Itens 125-127).
Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.	Pretende adotar a prática.	Não prevê adotar a prática. A Ufal ainda matura suas reflexões para adoção das metodologias adequadas à realidade institucional, ou seja, a Ufal ainda se encontra "no processo de reflexão para decidir sobre a adoção ou não desse modelo de seleção de gestores". Ademais, essas reflexões ainda são informais, não foram incluídas em pauta do Consuni e, por consequência, a Ufal não se pronunciou formalmente a respeito, levando à ilação de que a organização "não prevê adotar a prática" (itens 141 e 142).

13. No entender da unidade técnica, as discrepâncias entre as informações prestadas e a situação encontrada na auditoria decorreram de equívocos de interpretação por parte dos respondentes, por ocasião da pesquisa efetuada via preenchimento de questionário, no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013.

14. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 49, p. 35):

"158.1. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Ufal que avalie a oportunidade e conveniência de:

a) adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias;

b) adoção de um sistema de informações para auxiliar no monitoramento das diretrizes da organização;

c) elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Progep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional;

d) realização de mapeamento de competências gerenciais e garantia da oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

e) criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

f) assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão;

g) estabelecimento de processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão, para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência; e

158.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Ufal que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações acima que o órgão decidiu implementar, ainda que de forma parcial, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das eventuais recomendações que decidiu não adotar ou adotar parcialmente."

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal de Alagoas (Ufal), no período de 4/7 a 8/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

1. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

2. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na Ufal. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

3 Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

4. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

5. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui

para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis." (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

6. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

7 Com relação à validação das informações prestadas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura o8

8. Foram identificados cinco achados, sendo cada um deles correspondente a uma das cinco subquestões de auditoria.

9. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

10. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

11. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições.

12 Ao examinar Relatórios de Gestão (da Ufal e da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho - Progep, ambos de 2013), atas de reuniões do Conselho Universitário e realizar entrevistas, a equipe constatou que **são insuficientes os instrumentos de monitoramento das diretrizes** da área de pessoal da Ufal.

13. Embora existam instrumentos de acompanhamento dos trabalhos realizados nessa área e o tema seja pontualmente abordado pela alta administração em reuniões, faltam ações específicas de monitoramento sistemático do cumprimento das diretrizes. Ressalto que essa deficiência foi confirmada pela Progep, que reconheceu a carência da entidade quanto à necessidade de instrumentos para auxiliar nas ações de Gestão de Pessoas, dentre elas, o monitoramento do cumprimento dessas orientações da alta administração.

14. As recomendações propostas envolvem a adoção de mecanismos que auxiliem a identificação e o monitoramento do cumprimento das diretrizes aplicáveis à gestão de pessoas. Creio que também contribuirá para a solução do problema a implantação do já adquirido Sistema de Informações Gerenciais – Módulo RH.

15. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

16. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **não há monitoramento sistemático de objetivos, indicadores e metas** para a área de pessoal da Ufal.

17. Constatou-se que a organização executa de forma apenas parcial o processo de planejamento da gestão de pessoas. Anualmente, os gestores avaliam os resultados alcançados e discutem os objetivos e as metas do ano seguinte. O Plano de Desenvolvimento Institucional, de frequência quinquenal, também aborda objetivos e metas do setor.

18. Mas não há um plano anual exclusivo que englobe toda a área de gestão de pessoas, com indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). Sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados dificulta a correção de rumos e a melhoria contínua.

19. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Progep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional.

19. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

20. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

21. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação, mas realizados de modo aparentemente segmentado. Com efeito, a situação encontrada pela equipe indica a falta de um programa que garanta unidade, coerência e continuidade aos cursos oferecidos e ao aprimoramento profissional da entidade. Em adição, é possível que as ações de capacitação dos gestores não guardem correspondência imediata com as necessidades organizacionais, uma vez que inexiste levantamento sistemático das lacunas de competências existentes.

22. A auditoria aponta ainda que a identificação de potenciais líderes é feita de maneira informal, sem que haja procedimentos estruturados com essa finalidade.

23. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à Ufal que realize mapeamento das competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores de maneira alinhada com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

24. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados e sua capacidade de diferenciar altos e baixos níveis de desempenho.

25 A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

26. Após entrevistar gestores, examinar amostra de relatórios de avaliação de desempenho e analisar normas correlatas, a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

27. Relata a equipe que não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

28. Constam do relatório informações da Ufal (obtidas mediante ofício e entrevista) de que "o processo de avaliação de desempenho do pessoal técnico-administrativo possui um campo aberto que permite ao servidor avaliado e a seu chefe imediato preenchê-lo com sugestões, reclamações ou descrição de necessidades de capacitação".

29. Embora essa resposta não seja refutada no relatório, tive o cuidado de examinar com atenção as fichas de avaliação coletadas pela equipe de auditoria (peça 35) a fim de aferir tal assertiva. Constatei que, na realidade, o que há é um espaço final genérico, "reservado para críticas e sugestões", geralmente não preenchido. Ou seja, não se trata de um campo específico que pudesse estabelecer algum nexo entre avaliação de desempenho, capacitação e avaliação posterior.

30. De qualquer forma, os próprios entrevistados relatam que as necessidades de capacitação eventualmente levantadas não são consideradas nas avaliações subsequentes. E que a vinculação entre avaliação de desempenho e capacitação não existe ou ainda é incipiente.

31. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da universidade.

32. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos. O relatório registra a existência de 381 funções de gestão.

33. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional. Também não há documentos atinentes a mapeamento de competências profissionais e gerenciais da organização.

34. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à Ufal que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

35. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

36. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

37. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

38. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de **todos os cargos e funções de natureza gerencial** decorra de processo seletivo formal. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

39. No meu entender, é desejável que a Ufal realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

40. Nesse sentido, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

41. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

42. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

43. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

44. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

45. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na Ufal, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a Ufal utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

46. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que não há acompanhamento sistemático sobre a aderência entre as atividades desempenhadas pela área de pessoal e as diretrizes estabelecidas pela Administração, nem monitoramento de metas, objetivos e indicadores que direcionem o setor para a consecução da estratégia organizacional.

47. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos objetivos definidos pela Administração.

48. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Universidade Federal de Alagoas. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da Ufal.

49. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em três dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

50. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 105/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.255/2014-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Alagoas.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal de Alagoas (Ufal) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a

governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal de Alagoas, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias;

9.1.2. adoção de sistema de informações para auxiliar no monitoramento do cumprimento das diretrizes relativas à área de pessoal estabelecidas pela organização;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho (Progep), com vistas a maximizar a contribuição da área de pessoal para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.7. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à Ufal, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal de Alagoas e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0105-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 105/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.255/2014-3.

2. Grupo II – Classe de Assunto V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Alagoas.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal de Alagoas (Ufal) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal de Alagoas, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias;

9.1.2. adoção de sistema de informações para auxiliar no monitoramento do cumprimento das diretrizes relativas à área de pessoal estabelecidas pela organização;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho (Progep), com vistas a maximizar a contribuição da área de pessoal para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.7. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à Ufal, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal de Alagoas e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0105-02/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 016.256/2014-0
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Universidade Federal da Bahia
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA), no período de 11/8 a 31/10/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

514. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

515. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na UFBA com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

516. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-AL (peça 34):

“Antecedentes (Deliberação)

8. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação de governança na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 - (TC 022.577/2012-2), levado a efeito pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) deste Tribunal.

9. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, que determinou a realização de fiscalizações para aferir a qualidade das informações prestadas no levantamento, bem como para induzir melhorias na situação encontrada.

10. Em paralelo, o Plano de Controle Externo 2013-2014, convalidado pelo Tribunal em Sessão Plenária do dia 26 de março de 2014, relacionou como uma de suas linhas de ação:

‘Avaliar a governança e a gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas.’

11. Diante disso e considerando critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância, a Secretaria

de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEduc, no âmbito do TC 010.110/2014-3, efetuou proposta de auditoria do tipo Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a ser realizada com o apoio de outras seis unidades técnicas deste Tribunal, quais sejam, Secex-AC, Secex-AL, Secex-CE, Secex-MS, Secex-RJ e Secex-TO. O objetivo da FOC é verificar a situação de instituições de ensino em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como aferir a qualidade de informações prestadas no citado Levantamento.

12. A presente fiscalização decorre, então, da deliberação constante em Despacho de 26/5/2014 do Ministro Valmir Campelo, no processo acima mencionado, que apreciou a proposta de FOC da SecexEduc (TC 010.110/2014-3).

Visão Geral

13. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

14. Tendo em vista que 'governança de pessoas' ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

15. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem como objetivos:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

16. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

17. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

18. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

19. Esse modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;

- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;

- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;

- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e

- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

20. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

21. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema "Alinhamento estratégico". Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

Objetivos e Questões de Auditoria

22. O principal objetivo da presente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) no referido levantamento realizado em 2013. A partir do conhecimento da realidade da entidade, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

23. No que concerne ao trabalho de validação, foi decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas. Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Essa validação foi feita mediante a seguinte questão de auditoria: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Para melhor organizar o trabalho, essa questão foi desdobrada em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente."

517. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 34, p. 07-08) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	<u>Liderança da alta administração:</u> Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	<u>Alinhamento estratégico</u>: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	<u>Gestão da liderança e do conhecimento</u>: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.

	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

518. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

519. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

520. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

521. O relatório apresenta cinco achados de auditoria, cuja essência transcrevo a seguir (peça 34, p. 09-25):

"3. Achados decorrentes das questões de auditoria

3.1. Liderança da alta administração

35. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização. No caso da Universidade Federal da Bahia - UFBA, considerou-se como alta administração, para fins do presente trabalho, o Conselho Universitário (Consuni), o Reitor, o vice-Reitor e os Pró-Reitores. Cabe destacar que a Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Pessoas (Prodep) é o órgão responsável pelo planejamento, desenvolvimento, recrutamento, seleção e controle de pessoal e assessora o Consuni em matéria de Gestão de Pessoas (peça 11, p. 62 e 143-146). E a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (Proplan) é o órgão responsável pelas funções de planejamento, gestão do orçamento, dos convênios e contratos acadêmicos, (peça 11, p. 134). (...)

37. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

38. Este componente do modelo busca verificar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas sim conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

39. Quanto à organização da instituição universitária, a sua estrutura organizacional, cabe registrar que, a despeito da autonomia que o art. 207, caput, da Constituição Federal confere às universidades, o art. 56 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) exige que as instituições públicas de educação superior obedeçam 'ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional', o que é atendido com a existência do Conselho Universitário. Por exigência da Lei 5.540/1968, em seu art. 16, incisos I e IV, os reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores de unidades universitárias serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores da carreira, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, o que imprime um caráter peculiar a essas organizações da Administração Pública Federal, com autonomia para a organização como um todo e uma certa autonomia, empoderamento, para os diretores em relação aos dirigentes máximos, os reitores, sendo todos servidores efetivos. Assim, ao tempo que não permite a existência na alta administração de servidores em cargos em comissão, essa configuração, prevista em lei, exige dos altos dirigentes bastante habilidade na relação com os demais dirigentes eleitos, para lograr o exercício da governança da organização.

40. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

41. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

3.1.1. Achado 1: Insuficiência de diretrizes para gestão de pessoas com consequente prejuízo a seu monitoramento.

Situação Encontrada

42. As entrevistas e os documentos disponibilizados pela UFBA, em resposta ao ofício do TCU, de 14/7/2014 (peças 1 e 26, p. 3 e 5), expõem a ausência de normativos internos a regulamentar o processo de planejamento da organização, gestão estratégica e, por consequência, para a área de pessoal.

43. Nas entrevistas, foi informado que as Diretrizes para a área de Gestão de Pessoas da UFBA estão previstas no Plano Desenvolvimento Institucional (PDI) relativo ao período de 2012 a 2016. A análise do PDI revelou que as diretrizes para a área de gestão de pessoas estão inseridas dentro do item '5. MACROPOLÍTICAS PARA A ÁREA MEIO', sendo subdivididas em 'Política para corpo técnico-administrativo' e 'Política para corpo docente' (peça 26, p. 3 e 5).

44. A Política para corpo técnico-administrativo existente no PDI da UFBA traz as seguintes diret\rizes e metas (peça 12, p.73-74):

Diretriz

Prover condições para o provimento de cargos no quadro permanente, crescimento profissional, integração plena à vida universitária e racionalização e eficácia dos serviços, com atenção à qualidade de vida e satisfação pessoal no trabalho.

Metas:

I - ampliar em, pelo menos, 356 o quadro de referência do Pessoal Técnico-Administrativo;

II - elaborar e planejar os programas de educação continuada, e de qualificação profissional dos servidores técnico-administrativos, até final de 2013;

III - promover programas de educação continuada, e de qualificação profissional, que elevem o desenvolvimento e o comprometimento dos servidores técnico-administrativos, com rebatimento na qualidade e eficiência no trabalho, com alcance de 60% do contingente, até 2016;

IV - promover eventos, no mínimo, quadrimestrais (encontros, colóquios, seminários, oficinas, debates e cursos) que contribuam para o desenvolvimento de uma cultura organizacional baseada em valores, normas e hábitos éticos e de responsabilidade pessoal e coletiva;

V - promover, pela criação de ambientes adequados e estrategicamente pensados, o desenvolvimento de pessoas com impactos para a qualidade de vida, satisfação pessoal e no trabalho;

VI - promover ações que viabilizem a implantação do PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais) e do PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional), até 2014.

45. A Política para corpo docente existente no PDI da UFBA traz as seguintes diretrizes e metas (peça 12, p.73-74):

Diretriz

Prover a UFBA de quadro docente permanente quantitativa e qualitativamente apto ao desenvolvimento de suas atividades-fim e, no que couber, de suas atividades-meio.

Metas:

I - obter a redistribuição para a UFBA de 337 cargos da carreira do magistério superior, tornando a dimensão do quadro docente compatível com o banco de professores equivalentes;

II - alcançar, no mínimo, o patamar de 80% de docentes doutores;

III - aumentar em, pelo menos, 20% o número de docentes do quadro permanente em estudos pós-doutorais no exterior;

IV - elevar o percentual de Pesquisadores Bolsistas de Produtividade do CNPq na PG em, pelo menos, 20%;

V - promover a ampliação do número de professores permanentes nos Programas de PG da UFBA, envolvendo doutores que ainda não atuam na Pós-Graduação.

46. Entretanto, essas diretrizes não são suficientes para monitorar parte significativa da área de gestão de pessoas, tais como recrutamento e seleção, gestão de desempenho, desenvolvimento gerencial, planejamento da força de trabalho entre outras funções estratégicas a cargo dessa área. As metas definidas também não foram amparadas em indicadores de desempenho para as referidas ações relacionadas à política de gestão de pessoas da UFBA.

47. Assim, os objetivos estratégicos da UFBA e os indicadores e metas deles desdobrados lidam apenas com algumas das funções de recursos humanos, o que amesquinha a contribuição da área de GP no alcance da visão de organização a que se propõe a Universidade.

48. A análise documental e as entrevistas não revelaram outros instrumentos de planejamento da UFBA ou da Prodep, no nível tático (peça 26, p. 3 e 5), tampouco se constatou a existência de sistema informatizado para apoio ou auxílio às funções de planejamento estratégico e monitoramento da Universidade.

49. No âmbito da alta administração, formalmente também possui a atribuição de exercer papel na Governança em GP o Conselho Universitário (Consuni), 'órgão de deliberação máxima da Universidade' (art. 12, *caput*, do Regimento Geral da UFBA), que possui, segundo o art. 16 do Estatuto da UFBA, dentre outras, a atribuição de deliberar sobre: políticas gerais, planejamento anual, recrutamento, seleção, admissão, regime de trabalho e dispensa de pessoal docente (peça 11, p. 27-28 e 58). O funcionamento desse colegiado é monitorado com o auxílio de secretaria responsável pelo registro de atas e controle de frequência; bem assim, a comunidade acadêmica pode participar de suas sessões.

50. Todavia, a análise das atas de reuniões do Consu do ano de 2014, apesar de tratarem de várias questões envolvendo a gestão de pessoas (aberturas de concursos, promoção, qualificação, capacitação, jornada de trabalho e outros) não revela o acompanhamento sistemático de ações indicadas no PDI da Instituição (peça 13).

51. Por fim, constatou-se que o único instrumento de avaliação formal das diretrizes para a área de gestão de pessoas foi aquele apresentada no Relatório de Autoavaliação Institucional 2012/2013, elaborado pela Comissão Própria de Autoavaliação (CPA) da UFBA (peça 14), em cumprimento ao art. 11 da Lei 10.861/2004. Esse relatório expõe uma abordagem parcial dos motivos do alcance, ou não, de metas ou resultados das ações previstas no PDI 2012-2016 da organização, conforme quadros a seguir:

Diretriz A :	Prover condições para o provimento de cargos no quadro permanente, crescimento profissional, integração plena à vida universitária e racionalização e eficácia dos serviços, com atenção à qualidade de vida e satisfação pessoal no trabalho	
METAS	PERÍODO	
	2012	2013
Ampliar em, pelo menos, 356 o quadro de referência do Pessoal Técnico-Administrativo;	Em 2012 o aumento do número de Servidores, representou aumento de 40% em relação à meta.	Meta parcialmente alcançada
Elaborar e planejar os programas de educação continuada, e de qualificação profissional dos servidores técnico-administrativos, até final de 2013;	Meta a ser alcançada no período 2012-2016	Em 2013 o plano contemplou 1582 horas de capacitação.
Promover programas de educação continuada, e de qualificação profissional, que elevem o desenvolvimento e o comprometimento dos servidores técnico-administrativos, com rebatimento na qualidade e eficiência no trabalho, com alcance de 60% do contingente, até 2016;	27 turmas de cursos presenciais e 4 turmas na modalidade EAD, totaliando 1.225 servidores cerrificados.	Em 2013 ocoreram 1582 horas de capacitação, com 952 concluintes.
Promover eventos, no mínimo, quadrimestrais (encontros, colóquios, seminários, oficinas, debates e cursos) que contribuam para o desenvolvimento de uma cultura organizacional baseada em valores, normas e hábitos éticos e de responsabilidade pessoal e coletiva;	Meta a ser alcançada no período 2012-2016	Em 2013, ocorreram 09 eventos.
Promover, pela criação de ambientes adequados e estrategicamente pensados, o desenvolvimento de pessoas com impactos para a qualidade de vida, satisfação pessoal e no trabalho;	Meta a ser alcançada no período 2012-2016	Meta a ser alcançada no período 2012-2016
Promover ações que viabilizem a implantação do PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais) e do PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional), até 2014.	Em 2012 - 150 laudos de avaliação ambiental; curso de brigadistas e elaboração de rotas de fuga e de planos de evacuação em prédios da universidade.	Ações sendo mantidas para alcance da meta

Diretriz A :	Prover a UFBA de quadro docente permanente quantitativa e qualitativamente apto ao desenvolvimento de suas atividades-fim e, no que couber, de suas atividades-meio	
Metas (continuação)	PERÍODO	
	2012	2013
Ampliar em, pelo menos, 337 códigos de vagas o banco de professor equivalente;	Meta parcialmente alcançada em razao da realização de concursos e nomeação de 109 professores, representando 32,34% da meta estabelecida	Meta parcialmente alcançada
Alcançar, no mínimo, o patamar de 80% de docentes doutores;	Em 2012 haviam 2.279 docentes no quadro permanente na UFBA, destes 1.568 (60%) posuem o nivel de doutorado, elevando em 5% o número de douores em relção a 2011	Ações sendo mantidas para alcance da meta
Aumentar em, pelo menos, 20% o número de docentes do quadro permanente em estudos pós-doutorais no exterior;	Meta a ser alcançada no período 2012-2016	Meta a ser alcançada no período 2012-2016
Elevar o percentual de Pesquisadores Bolsistas de Produtividade do CNPq na PG em, pelo menos, 20%;	Em 2012 haviam 245 Bolsas de Produtividades. Desenvolvimento tecnológico e Extensão e Difusão Inovadora CNPq	Em 2013, devido ao não fechamento do semestre, a informação não pode ser acessada.
Promover a ampliação do número de professores permanentes nos Programas de PG da UFBA, envolvendo doutores que ainda não atuam na Pós-Graduação.	Meta a ser alcançada no período 2012-2016	Meta a ser alcançada no período 2012-2016

Fonte: Relatório da CPA/UFBA 2012/2013.

Critérios

a) Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas organizacionais - Prática L3.1 do Referencial Básico de Governança - TCU;

b) Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização - Prática E2.3 do Referencial Básico de Governança - TCU.

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

Possíveis causas

a) Ausência de formalização do processo de planejamento e gestão estratégica da organização;

b) Ausência de ferramentas de gestão aptas a materializar o controle sobre as ações estratégicas da organização;

c) Ausência de critérios estabelecidos em planos formais da organização para se aferir os resultados institucionais.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Elevação do risco de não alcance dos objetivos estratégicos na área de gestão de pessoas;

b) As causas de desvios identisficados não serem corrigidas, acarretando a perpetuação desses problemas;

c) Descontinuidade nas prioridades para a área de pessoal, dada a possibilidade de alta rotatividade da cúpula da organização.

Conclusão

52. Inicialmente se constatou que a UFBA não possui normas que tratem de seu processo de planejamento e gestão estratégicos. O principal instrumento de planejamento é o Plano Desenvolvimento Institucional (PDI), exigido pelo art. 3º da lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

53. Observou-se que, embora exista plano organizacional no nível estratégico da organização apto a prever diretrizes para a área de Gestão de Pessoas (PDI), observou-se sérias deficiências dele em relação à previsão de diretrizes, indicadores de desempenho e estipulação de metas para as ações relacionadas.

54. A deficiência na formulação de diretrizes somada à ausência de efetivos mecanismos gerenciais de monitoramento e a falta de indicadores para aferir o alcance das metas estabelecidas, inviabiliza a supervisão da gestão de pessoas por parte da alta administração da Ifes e a adoção de medidas corretivas para os desvios porventura verificados.

55. Dado o caráter *sui generis* das organizações universitárias federais, em que grande parte dos gestores são eleitos pela comunidade acadêmica da instituição, e a elevada proporção de decisões administrativas remetidas ao Conselho Universitário (Consuni), há necessidade de mecanismos de governança que proporcionem uma relativa permanência e estabilidade de políticas, planos e diretrizes organizacionais.

56. Assim, a formalização, a aprovação e a legitimação de planos da instituição perante seus órgãos superiores, bem como de seu próprio processo de planejamento e gestão estratégica, constituem ferramentas de governança aptas a suportar o processo de liderança da UFBA.

57. Diante disso, considerando as iniciativas em curso visando a introdução de alterações no PDI da instituição, conforme informações dos gestores entrevistados (peça 26, p. 3), e, portanto, a oportunidade de reflexão a respeito das diretrizes, indicadores e metas adequadas para maximizar a contribuição da gestão de pessoas para os objetivos da organização, mostra-se adequado recomendar à organização medidas com vista a superar as deficiências apontadas.

Propostas de encaminhamento

58. Recomendar à alta administração da UFBA que:

a) adote mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão, de sistemas de auxílio a esses processos etc.; e

b) inclua no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

3.2. Alinhamento Estratégico

59. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013 esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator 'Planejamento da gestão de pessoas', que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

60. Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?

3.2.1. Achado 2: Indicadores de desempenho e metas insuficientes para a área de gestão de pessoas.

Situação Encontrada

61. A análise documental revelou que, conforme item 43 retro, no PDI da UFBA constam as diretrizes e metas definidas internamente para algumas das ações relacionadas à gestão de pessoas. A Universidade não possui formalizados em normas internas seus processos de planejamento e gestão estratégicos. Assim, não é obrigatória, para as pró-reitorias e demais departamentos, a elaboração de planos diretores (nível tático) e de planos operacionais em decorrência do desdobramento dos objetivos e metas do PDI.

62. Tal constatação, em tese, resulta da falta de sistema de planejamento formalmente definido, o que o

tornaria mais consistente e coeso, e a qual provoca a falta de alinhamento estratégico entre os objetivos estratégicos traçados no PDI e as ações desdobradas nos demais planos da organização. Essa situação cria dificuldades para o monitoramento dos objetivos estratégicos pela alta administração.

63. Não obstante, a Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em seu art. 3º, e o Decreto 5.773/2006, em seu art. 15, inc. II, alínea 'b', exigem das instituições de educação superior a elaboração, dentre outros documentos, do PDI, principal instrumento de planejamento da organização. No art. 16 desse último normativo, constam os elementos mínimos a serem abordados pelo PDI, dentre os quais, a missão, os objetivos e metas da instituição.

64. Para os servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino (IFE), o respectivo plano de carreira (Lei 11.091/2005) reza, em seu art. 24, que o PDI de cada IFE contemplará um Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira (PDIC), que deve conter (art. 24, §1º):

I - Dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição;

II - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e

III - Programa de Avaliação de Desempenho.

65. Os §§ 2º e 3º do mesmo artigo dispõem sobre os prazos que as IFE possuíam para atender integralmente esse artigo 24, a contar da edição do Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006, que regulamenta a elaboração do PDIC.

66. A ausência de planos e de processo de planejamento na área de gestão de pessoas impossibilita verificar se as políticas e práticas da área estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais.

67. Ademais, a existência no PDI da UFBA de objetivo estratégico estabelecido para toda a organização não atende à necessidade de elaboração de planos específicos para a área de pessoal, a exemplo dos servidores técnico-administrativo, em face do que exige o art. 24 da Lei 11.091/2005, bem como não observa a corresponsabilidade do dirigente do IFS, dos dirigentes das unidades acadêmicas e administrativas, e da área de gestão de pessoas pela gestão da carreira e do PDIC, conforme disposto no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006.

68. Em que pese anualmente sejam elaborados os Planos de Desenvolvimento de Servidores, esteja tramitando projeto para regulamentar esses planos e exista norma em vigor referente à avaliação de desempenho dos servidores docentes, não foi constatada a existência de PDIC na Universidade e de norma em vigor afeta à avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos (peças 15 e 16, 22, 24, 25 e 26, p. 6).

Critérios

a) Estabelecer a estratégia da organização - Prática E2.2 do Referencial Básico de Governança - TCU;

b) Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6;

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

d) São exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - art. 6º do Decreto-Lei 200/1967; arts. 70 a 74 da CF/1988; Lei 8.443/1992; Lei 9.755/1998; arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II, da Lei Complementar 101/2001; e Lei 12.527/2011);

e) Art. 24 da Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005, e o art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006.

Possíveis causas

a) Ausência de formalização do processo de planejamento e gestão estratégica da organização;

b) Ausência de ferramentas de gestão aptas a materializar o controle sobre as ações estratégicas da organização;

c) Ausência de critérios estabelecidos em plano formais da organização para se aferir os resultados institucionais.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Elevação do risco de não alcance dos objetivos estratégicos na área de gestão de pessoas;

b) A falta de metas para funções importantes de RH, como movimentação de pessoal e gestão da liderança, reduz a agregação de valor delas para a consecução da estratégia organizacional;

c) Dificuldades para o monitoramento dos objetivos estratégicos pela alta administração;

d) A falta de PDIC, que atenda aos requisitos normativos, prejudicar a definição de modelos de dimensionamento e alocação de vagas, bem como a implementação de programa de capacitação e aperfeiçoamento e programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da organização;

Conclusão

69. Verificou-se que a UFBA não possui planos no nível tático/intermediário para a área de gestão de pessoas. Tampouco, estipula em documentos formais os indicadores e metas para todas as funções estratégicas de gestão de pessoas, tais como planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, gestão da liderança e do clima organizacional.

70. Ressalta-se aqui a importância de se manter a coerência e o alinhamento entre as estratégias, os objetivos e as ações da organização. Havendo a necessidade de se institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos. Do contrário, poderá haver a fragmentação da missão e a superposição de ações ou a realização de esforços mutuamente contraproducentes.

71. A ausência de planos específicos com definição precisa de indicadores de desempenho, estabelecimento de metas (com a devida conceituação, indicação da unidade de medida para aferição do resultado e metodologia de cálculo) e indicação de responsáveis pela execução e pelo controle dessas metas, resulta em obstáculos às ações de controle e monitoramento, ante a ausência de parâmetros para estas ações, e provoca reflexos na qualidade das informações institucionais, além de abrir espaços para a realização de ações desconexas com os objetivos fixados no plano estratégico da organização.

72. Além disso, é forçoso que o planejamento da organização considere a importância estratégica da gestão de pessoas; bem como seu desdobramento contemple planos estratégicos, táticos e operacionais que tragam maior direcionamento para essa área, notadamente quando exigido por lei, no caso do PDIC.

73. Assim, considerando a iminência de introdução de alterações no PDI da instituição, e, portanto, aberta a oportunidade de reflexão a respeito das diretrizes, indicadores e metas adequadas para maximizar a contribuição da gestão de pessoas para os objetivos da organização, mostra-se adequado recomendar à organização medidas com vistas a superar as deficiências apontadas.

Propostas de encaminhamento

74. Recomendar que a organização avalie a conveniência e oportunidade de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Prodep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional.

75. Ademais, cabe também dar ciência à UFBA que a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação sem qualquer de seus elementos (dimensionamento das necessidades institucionais, Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho) contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

76. O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. De acordo com a Ifac, o processo de capacitação deve ocorrer quando os gestores forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Ademais, é fundamental que a APF concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

77. Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema ‘gestão da liderança e do conhecimento’ tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem.

78. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles, ‘Gestão da liderança e processo sucessório’, que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização’.

79. Esta parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização

assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?

3.3.1. Achado 3: Não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores

Situação Encontrada

80. As ações de capacitação na UFBA estão previstas nos Planos Desenvolvimento dos Servidores, que 'pretende se constituir em documento orientador para a promoção do desenvolvimento do corpo funcional da UFBA em suas diversas dimensões', bem como, inovar em aspectos necessários ao bom desempenho das atividades profissionais dos servidores (peças 15, p. 6-7, e 16, p. 7-8). Ele é elaborado e executado no mesmo ano de sua vigência pela Coordenação de Desenvolvimento Humano (CDH), da Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Pessoas (Prodep) da UFBA, após apreciação do Reitor e do Consuni.

81. Sua elaboração se orienta por pressupostos estabelecidos na legislação específica para os planos de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), bem como por demandas das Unidades Universitárias, dos Órgãos Administrativos da UFBA e por servidores interessados (com anuência do superior imediato), identificadas continuamente para a CDH levar a efeito o desenvolvimento das competências profissionais e a melhoria da qualidade de vida no trabalho de seus servidores (peças 15, p. 6-7, e 16, p. 7-8, e 26). No caso dos servidores a pleitear capacitação, geralmente o é para obter progressão por capacitação profissional, nos termos previstos no art. 10, §1º, da Lei 11.091/2005.

82. No Plano de Desenvolvimento dos Servidores 2013, foram identificadas 42 ações de capacitação, distribuídas em quatro modalidades de formação, a saber: Capacitação para atualização e aperfeiçoamento profissional, Capacitação para qualificação profissional (educação formal), Programas especiais de capacitação e Eventos de formação (peça 15, p. 13-19). Nesse plano, é informado que numa das modalidades, 'Capacitação para atualização e aperfeiçoamento profissional', constam três programas de natureza gerencial: Programa de Gestão Estratégica, Gestão de Pessoas e Gestão Pública. Além disso, na modalidade 'Programas especiais de capacitação', estava previsto o 'Programa de Formação Continuada de Dirigentes', que 'tem como objetivo subsidiar o trabalho dos dirigentes com discussões que possam auxiliá-los nas atividades relacionadas ao âmbito da gestão de pessoas'.

83. No Plano de Desenvolvimento dos Servidores 2014, foi feita previsão de se promover 25 eventos de capacitação, distribuídas em cinco modalidades de formação: Iniciação ao Serviço Público, Formação Geral, Inter-relação entre Ambientes, Gestão e Formação Específica. Na modalidade Gestão, são oferecidos somente os cursos de Gestão de Processos e Metodologia do Trabalho Científico, em continuidade ao programa iniciado em setembro de 2013, com a oferta dos seguintes cursos: Gestão Pública, Planejamento Estratégico, Gestão Estratégica de Pessoas e Trabalho em Equipe (peças 16, p. 9-25, e 18, p. 15-16).

84. A despeito de os Planos de Desenvolvimento dos Servidores 2013 e 2014 e os Programas de Capacitação 2013 e 2014 contemplarem ações para desenvolvimento de competências gerenciais e de liderança, não há participação efetiva dos gestores em cursos de tal linha, como evidencia resposta da UFBA em ofício de 24/7/2014, que informa a participação de apenas catorze gestores, dos 680 da Universidade que ocupam cargos de chefia (peça 10, p. 7, e peças 15, 16, 17 e 18).

85. Na entrevista com os gestores envolvidos, foi relatado que não há processo de desenvolvimento de lideranças, de sorte que não há, de fato, para gestores ou potenciais gestores incentivos específicos para participação em cursos dessa linha, com exceção do incentivo financeiro da progressão na carreira, facultada a todos que participem de capacitações em todas as linhas previstas. Inclusive há gestores que não autorizam a participação de seus subordinados em capacitações, em decorrência de diversos fatores, não cumulativos, legítimos ou não: não reconhecimento da importância das capacitações; não constatação da coerência do curso solicitado com as funções desempenhadas pelo servidor solicitante; e a impossibilidade da perda de força de trabalho devido à alta carga de trabalho, mesmo para tal propósito (peça 26, p. 8).

86. Ademais, não obstante o art. 10 de Projeto de Resolução encaminhado ao Conselho Universitário para discussão e aprovação - concernente às diretrizes para elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Servidores - prever que 'os ocupantes de cargos de chefia, direção e assessoramento superior deverão, obrigatoriamente, participar de curso adequado ao cargo comissionado ocupado', como resta claro, a UFBA ainda não deliberou a respeito, de sorte que inexistem mecanismos de indução de participação de gestores em cursos de capacitação (peças 22 e 26, p. 3).

87. Percebe-se também não haver na UFBA ações para a identificação de novos líderes; bem assim, mapeamento de competências profissionais e gerenciais está sendo realizado em projeto-piloto na Prodep. Essas medidas são de suma importância para o cenário de rotatividade de gestores no órgão.

88. Esse projeto-piloto decorre de Acordo de Cooperação Técnica celebrado com a UFPA, para implantação de gestão por competências na Coordenação de Desenvolvimento Humano (CDH) da Prodep. O respectivo plano de trabalho prevê 'mapeamento de competências da CDH e capacitação de seus servidores na metodologia, assim como transferência de tecnologia', para fins de replicar posteriormente esse método de gestão no resto da Universidade (peças 19 e 26, p. 1-2 e 4).

89. Por fim, a previsão nos programas de capacitação não assegura que os cursos sejam realizados, por não haver mecanismos efetivos que incentivem ou obriguem a participação de gestores ou potenciais gestores em cursos de desenvolvimento gerencial, como anotado no item 84 retro, a exemplo do evento previsto no Programa de Capacitação de 2013 não executado por falta de quórum, 'Programa de Formação Continuada de Dirigentes', não executado e substituído pelo curso 'Gestão de Processos Universitários'. No curso substituto inscreveram-se somente servidores técnico-adminstrativos, nenhum dirigente (peça 26, p. 1). Enquanto no Programa de 2013 estavam previstos 42 eventos de capacitação, foram executados 24 eventos (peças 15, 17 e 20).

Possíveis causas

a) Gestão por competência não foi implantada;

b) Alta rotatividade inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas;

c) Baixa atratividade dos cargos gerenciais; e

d) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências institucionais de qualificação técnica.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Existência de gestores sem as competências necessárias para o bom desempenho da função;

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores;

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

90. Não obstante esteja prevista a promoção de capacitações de desenvolvimento gerencial nos Planos de Desenvolvimento de Servidores 2013 e 2014 e nos Programas de Capacitação 2013 e 2014, contatou-se a ausência de programa para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais e de potenciais sucessores, bem como não foram identificados mecanismos para assegurar a execução dos cursos de desenvolvimento gerencial previstos.

91. Para a adoção de programa de desenvolvimento gerencial, é forçoso, *a priori*, definir as competências e as necessidades de capacitação dos gestores. Percebe-se que, a despeito do projeto-piloto na CDH de implementação de gestão por competências, como não há uma definição de competências gerenciais requeridas para o sucesso do órgão, não é possível direcionar o investimento em ações sistematizadas de desenvolvimento.

92. Após o exame das necessidades de capacitação, os programas de capacitação devem prever a realização de eventos destinados a suprir as lacunas (atuais e futuras). Ademais, cumpre haver esforços no alinhamento entre o que foi planejado e a sua execução.

93. A identificação e desenvolvimento de novos líderes prestaria o papel de valorizar o servidor, sendo fator de retenção da força de trabalho no órgão. Nesse sentido, propõe-se que o órgão desenvolva um banco de talentos com potenciais servidores para assunção a cargos gerenciais, quando a rotatividade for inevitável.

94. O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

95. Em caso de adoção dessa ferramenta de gestão, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.

Propostas de encaminhamento

96. Recomendar à UFBA que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de

desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

b) avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

97. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

98. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso 'Avaliação de desempenho', que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

99. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

100. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

101. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 4 - Os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si.

Situação Encontrada

102. A análise dos documentos e entrevistas revelou não haver ligação entre os processos de avaliação de desempenho e de necessidade de capacitação efetuados pela UFBA (peças 10, p. 9, 21, 24, 25 e 26, p. 6). Como já registrado no item 80 retro, a elaboração dos programas de capacitação se baseia na legislação de pessoal, nos levantamentos das necessidades de treinamento feitos pela Coordenação de Desenvolvimento Humano (CDH) e por solicitações de servidores ou gestores interessados (peças 15, p. 6-7, 16, p. 7-8, e 26, p. 1).

103. Pelos levantamentos ou por solicitações, as necessidades de capacitação são informadas sem necessária correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado, tampouco o instrumento de levantamento (formulário) trata dos servidores individualmente, mas das equipes. O novo formulário disponibilizado pela UFBA, ainda em elaboração, de levantamento das necessidades de treinamento, demonstra avanço ao solicitar que o gestor respondente informe as competências, habilidades e atitudes esperadas dos servidores de sua unidade, o grau de importância e de necessidade de capacitação. Porém, além da ausência de correlação citada acima, como são questões abertas, pode consumir demasiado esforço para consolidação e análise dos dados colhidos para subsidiar a elaboração dos planos de desenvolvimento.

104. Desse modo, na ausência de mapeamento de competências profissionais e gerenciais em toda a organização (peças 10, p. 9, 19, p. 17-24, e 26, p. 1-2 e 4), a resposta fornecida no formulário com o rol de cursos ou do novo formulário (de preenchimento não obrigatório), com a relevância das competências avaliadas, poderá variar, a depender da pessoa do gestor que responde ou da época em que responde (peça 23, p. 6-12). Bem assim, não se definiu um vínculo entre esses formulários e a relação de indicadores avaliados no instrumento de avaliação de desempenho (peça 21), de sorte que a CDH não pode prescindir da proatividade do gestor, a quem resta identificar os cursos que tenham ligação direta com o desempenho de seus subordinados, ou do servidor diligente, caso este tenha interesse em qualificar seu trabalho.

105. Segundo o art. 10 da Lei 11.091/2005 (PCCTAE), há dois tipos de progressão para técnicos: por capacitação e por mérito. A primeira decorre de iniciativa do técnico, ao participar de cursos de capacitação; a segunda decorre do resultado do seu desempenho no trabalho, a partir do preenchimento de instrumento de auto-avaliação e avaliação da chefia imediata. Destaque-se que a aplicação e gestão desse instrumento de avaliação é atribuição do Núcleo de Avaliação (Nuav) da Prodep. As progressões dos servidores técnico-administrativos cumprem um interstício de 18 meses, segundo previsto nos arts. 10, §1º, e 10-A, *caput*, da mesma lei. Cabe destacar, ainda, o incentivo por titulação pago aos servidores por formação superior à exigência do cargo, previsto no art. 11 daquele diploma legal. E segundo o art. 12, §§ 2º e 3º, da Lei 12.772/2012 (do Plano de

Carreira e Cargos do Magistério Federal), a avaliação de desempenho e o interstício de 24 meses são os requisitos mínimos para progressão ou promoção na carreira para os docentes do magistério federal.

106. Não se constatou que eventuais capacitações sugeridas nos formulários de levantamento de capacitação (antigo ou novo – peça 23) tenham de estar relacionadas a algum fator avaliativo em que o servidor não tenha obtido avaliação adequada. Ocorre que o processo de Avaliação de Desempenho deve subsidiar a elaboração dos programas de capacitação e ser tratado como processo pedagógico, conforme a previsão do Decreto 5.825/2006, em seu art. 8º, §1º, inc. IV, e §2º.

107. Além disso, o instrumento de avaliação de desempenho não considera, para fins de avaliação subsequente, necessidades de capacitação levantadas anteriormente. Assim, não foi verificado a existência de norma ou mecanismos que prevejam capacitação para servidor com desempenho inadequado e que levem em consideração essa capacitação em avaliações subsequentes.

108. Ademais, em que pese a resposta prestada no Levantamento de 2013, de pretender adotar tal prática, a UFBA efetua avaliação de desempenho de seus servidores e possui diretrizes e metas de GP definidas no PDI, mas não realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores referenciada no alcance de metas e resultados (peças 21, 24, 25 e 26, p. 2 e 6).

109. Dessa maneira, apesar de avaliar seus servidores (peças 21, 24 e 25), a UFBA subutiliza o processo de avaliação de desempenho, ao tratá-lo, na prática, apenas para fins de progressão por mérito. A Universidade não logra identificar os servidores que teriam seu desempenho aperfeiçoado a partir de ações de desenvolvimento, tampouco de avaliar o impacto das capacitações no desempenho do servidor. Desse modo, a entidade deixa de utilizar a capacitação como ferramenta motivacional, pois o servidor não se sente incentivado nem consegue perceber investimentos diretos em seu desenvolvimento.

Critérios

a) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si - Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII;

b) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho - IFAC, 2013;

c) Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual - Decreto 5.707/2006, art. 1º, III.

Possíveis causas

a) Levantamento de necessidades de capacitação não se baseia nas competências a serem desenvolvidas, segundo mapeamento de competências, mas na solicitação de capacitação e em levantamento feito por formulário de preenchimento facultativo, com rol de cursos a serem oferecidos.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização;

b) Gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades;

c) Atuação reativa da CDH, que despende mais esforços no atendimento às solicitações de capacitações.

Conclusão

110. A oferta de capacitação não está baseada em diagnóstico institucional para estabelecimento de necessidades, mas no levantamento de cursos das diferentes áreas e por solicitação de interessados. A avaliação de desempenho na UFBA não identifica as necessidades de capacitação dos servidores e dos gestores, não servindo de subsídio para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento.

111. Diante disso, é forçoso que a UFBA adote providências para cumprir a diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII, que preconiza considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si.

112. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las.

Propostas de encaminhamento

113. Recomendar à UFBA assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

3.5. Gestão de Talentos

114. A Ifac (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta

administração e demais gestores.

115. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

116. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

117. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

118. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso 'Recrutamento, seleção e integração', que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

119. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 5: Não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências

Situação Encontrada

120. A UFBA possui 680 servidores ocupando cargos de direção, incluindo o Reitor e os Pró-reitores (peça 10, p. 13). Atualmente, a escolha desses gestores se dá de maneira discricionária, sem processo formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional (peça 10, p. 9-10).

121. Uma parcela desses gestores – 266 gestores (Reitor, Chefe de Departamento, Diretores de Unidades de Ensino, Coordenadores de graduação e pós-graduação) – é escolhida por meio de eleições, em que os demais membros do respetivo colegiado ou todos os segmentos da comunidade acadêmica têm direito a votar, mas somente docentes efetivos da carreira podem ser votados, ou seja, podem se candidatar aos citados cargos em disputa, em cumprimento ao que preveem o art. 1º do Decreto 1.916, de 23 de maio de 1996, e os arts. 9º, inc. II, 30, §2º, 37, §2º, 40, §1º e 42, §2º, do Estatuto da UFBA (peça 11). E para os cargos de Reitor e Diretor de Unidade Universitária, há mais um requisito para pleitear o cargo, qual seja, de possuir titulação mínima de doutor, conforme dispõe o art. 1º, §1º, do Decreto 1.916/1996.

122. Porquanto, essa modalidade de escolha, por suposto, assegura a transparência do processo de seleção. Entretanto, é em maior medida subjetivo, pelo fato de o amplo escrutínio, franqueado à toda a comunidade acadêmica, possibilitar a escolha dos candidatos de maior visibilidade e simpatia, o que não assegura a qualificação do candidato para o desempenho da atividade específica de gestor. Por exemplo, o fato de um docente, com doutoramento, ser reconhecido e prestigiado, por ser um bom professor de Arquitetura, não pode ser condição suficiente para ser gestor da Faculdade de Arquitetura.

123. Para os demais cargos de gestor – a maioria, como já referido -, o método de escolha é inteiramente discricionário, consoante informado em entrevista e previsto nos art. 31, inc. IV, do Estatuto da UFBA (peças 11, P. 36, e 26, p. 4). Ou seja, mesmo não havendo motivação ilegítima por parte do gestor na escolha de seus subordinados, essa sistemática de seleção, no mínimo, não confere objetividade, competividade e transparência a seus critérios utilizados.

124. Segundo os gestores - em resposta ao ofício do TCU de 14/7/2014 (peça 1) -, tratando dos subitens 1.21 a 1.24 do Anexo I, a UFBA informou não adotar 'processo seletivo para o cargo/função de gestor' (peça 10, p. 9-10), o que não corrobora a informação prestada quando do Levantamento de 2013, em que a UFBA respondeu 'pretende adotar' a prática (de seleção de gestores orientada por competências), pelo que se conclui não corresponder à realidade a resposta dada pela organização.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU;

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15;

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013; e,

d) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, caput.

Possíveis causas

a) A quantidade significativa de gestores eleitos; e

b) Ingerências políticas na escolha de ocupantes para os cargos e funções comissionadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo;

b) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento no órgão;

c) Falta de profissionalização dos gestores;

d) Desconfiança da sociedade e outras partes interessadas quanto à qualificação dos gestores públicos; e

e) Ausência de banco de talentos.

Conclusão

125. Não há em vigor nem há deliberação no sentido de se adotar processo formal para seleção de gestores orientado por competências. Atualmente, a seleção para cargos em comissão/funções gratificadas não está sujeita a processo objetivo, formalmente pré-definido, competitivo e transparente. Ela é baseada em critérios discricionários, conforme conveniência dos eleitores ou do detentor da vaga que escolhe seus subordinados. (...).

127. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiem a concorrência.

128. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para a entidade, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; e, menor ingerência pessoal na seleção para cargos e funções gerenciais.

129. Por fim, quanto aos cargos da alta administração (reitor e pró-reitores) e de diretor de unidades acadêmicas, o processo de seleção para esses cargos pode ser diferenciado, sendo até aceitável, em alguns casos, haver indicação política, devido à natureza da organização, desde que isso não se transforme em regra e seja demonstrado que o indicado possui competência minimamente adequada, segundo as atribuições do cargo.

Propostas de encaminhamento

130. Recomendar à UFBA que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência."

522. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores (peças 30 e 31). Examinando o pronunciamento apresentado pela titular da Pró-Reitoria de Desenvolvimento de Pessoas (Prodep), verifico que a gestora afirma estar de acordo com o que foi tratado nas entrevistas e com os documentos disponibilizados e que as recomendações serão levadas em consideração no planejamento estratégico da entidade.

523. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria. Conforme detalha a unidade técnica (peça 34, p. 26-27, destaques acrescidos):

"a) Componente: Liderança da alta administração. Constatação: **Insuficiência de diretrizes** para gestão de pessoas com consequente **prejuízo a seu monitoramento** (achado 1). Recomendações: adote **mecanismos para garantir a identificação das diretrizes** aplicáveis à área de gestão de pessoas e o **monitoramento daquelas tidas como prioritárias**, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão, de sistemas de auxílio a esses processos etc., bem como inclua no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii)

indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas (item 57).

b) Componente: Alinhamento estratégico. Constatação: **Indicadores de desempenho e metas insuficientes** para a área de gestão de pessoas (achado 2). Recomendação: elabore **plano que assegure a definição de indicadores e metas** para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Prodep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional (item 73). Dar ciência à UFBA que a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação sem qualquer de seus elementos (dimensionamento das necessidades institucionais, Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho) contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006 (item 74).

c) Componente: Gestão da liderança e do conhecimento. Constatação: **não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes** atuais nem de potenciais sucessores (achado 3). Recomendações: realize o **mapeamento de competências gerenciais** e garanta a **oferta de ações contínuas de desenvolvimento** de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas; e crie **banco de talentos** que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (item 95).

d) Componente: Cultura orientada a resultados. Constatação: **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares** entre si (achado 4). Recomendação: assegure que as **necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas** quando da avaliação de desempenho e **consideradas no planejamento anual** de capacitação do órgão (item 112).

e) Componente: Gestão de talentos. Constatação: **não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências** (achado 5). Recomendação: estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para os cargos e funções de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (item 129).”

524. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria identificou inconsistência em sete, conforme descrito abaixo (peça 34, p. 27 e 28):

Item do questionário (prática)	**Resposta no Levantamento**	**Situação encontrada na presente auditoria (referência aos parágrafos)**
Q17 - A alta administração da organização designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas.	Não.	Sim. No âmbito da alta administração, o Conselho Universitário (Consuni) também possui, formalmente, a atribuição de exercer papel na Governança em GP, “órgão de deliberação máxima da Universidade” (art. 12, *caput*, do Regimento Geral da UFBA), que possui, segundo o art. 16 do Estatuto da UFBA, dentre outras, a atribuição de deliberar sobre: políticas gerais, planejamento anual, recrutamento, seleção, admissão, regime de trabalho e dispensa de pessoal docente (peça 11, p. 27-28 e 58) (item 48).
Q19 - A alta administração da organização monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.	Não.	Sim. O funcionamento desse colegiado é monitorado com o auxílio de unidade responsável pelo registro de atas e controle de frequência; bem assim, a comunidade acadêmica pode participar de suas sessões (item 48).
Q24 - A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.	Pretende adotar a prática.	Adota parcialmente a prática. A análise do PDI revelou que somente no PDI da UFBA constam diretrizes e metas para algumas das ações relacionadas à gestão de pessoas. A Universidade não possui formalizado em normas internas seus processos de planejamento e gestão estratégicos. Assim, não é obrigatória, para as pró-reitorias e demais departamentos, a elaboração de planos diretores (nível tático) e de planos operacionais em decorrência do desdobramento dos objetivos e metas do PDI (item 60).
Q40 - A organização	Pretende	Adota parcialmente a prática. A despeito de os Planos

oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes	adotar a prática.	de Desenvolvimento dos Servidores 2013 e 2014 e o Programa de Capacitação 2014 contemplarem ações para desenvolvimento de competências gerenciais e de liderança, não há participação efetiva dos gestores em cursos de tal linha, como evidencia resposta da UFBA em ofício de 24/7/2014, que informa a participação de apenas catorze gestores, dos 535 da Universidade que ocupam cargos de chefia (peça 10, p. 7) (item 83).
Q45 – A organização identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes.	Pretende adotar a prática.	Adota parcialmente a prática. A análise dos documentos e entrevistas revelou não haver ligação entre os processos de avaliação de desempenho e de necessidade de capacitação efetuados pela UFBA (peças 10, p. 9, e 26, p. 6) (item 101).
Q56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.	Pretende adotar a prática.	Adota parcialmente a prática. Ademais, em que pese a resposta prestada no Levantamento de 2013, de pretender adotar tal prática, a UFBA efetua avaliação de desempenho de seus servidores e possui diretrizes e metas de GP definidas no PDI, mas não realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores referenciada no alcance de metas e resultados (peça 26, p. 2 e 6). (item 107).
Q71 - A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.	Pretende adotar a prática.	Não prevê adotar a prática. Não há em vigor nem há deliberação no sentido de se adotar processo formal para seleção de gestores orientado por competências. Atualmente, a seleção para cargos em comissão/funções gratificadas não está sujeita a processo objetivo, formalmente pré-definido, competitivo e transparente. Ela é baseada em critérios discricionários, conforme conveniência do detentor da vaga que escolhe seus subordinados (item 124).

525. No entender da unidade técnica, as discrepâncias decorreram de equívocos de interpretação e por uma postura conservadora adotada pelos respondentes (peça 26, p. 3), por ocasião da pesquisa efetuada via preenchimento de questionário, no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013.

526. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 34, p. 28-29):

"142.1. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Universidade Federal da Bahia (UFBA) que avalie a oportunidade e conveniência de:

a) adotar mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão e de sistemas de auxílio a esses processos;

b) incluir no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI): (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

c) elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Prodep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional;

d) realizar o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

e) criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

f) assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão; e,

g) estabelecer processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para os cargos e funções de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

142.2. Dar ciência à UFBA de que a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação sem qualquer de seus elementos (dimensionamento das necessidades institucionais, Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho) contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006; e,

142.3. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à UFBA que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, que o órgão decidiu implementar, ainda que de forma parcial, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das eventuais recomendações que decidiu não adotar ou adotar parcialmente."

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA), no período de 11/8 a 31/10/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

527. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

528. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na UFBA. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

529. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

530. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

531. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

532. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

533. Com relação à validação das informações prestadas pela Universidade Federal da Bahia no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

534. Foram identificados cinco achados, sendo cada um deles correspondente a uma das cinco subquestões de auditoria.

535. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

536. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

537. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições.

538. Ao examinar o Plano de Desenvolvimento Institucional, as atas de reuniões do Conselho Universitário e realizar entrevistas, a equipe constatou que **são insuficientes as diretrizes para gestão de pessoas com consequente prejuízo a seu monitoramento**.

539. Embora haja plano organizacional de nível estratégico, as diretrizes estabelecidas são, no entender da equipe, inexpressivas em relação ao potencial de contribuição da gestão de pessoas para a organização. Com efeito, não são adequadamente abordados aspectos como recrutamento e seleção, gestão de desempenho, desenvolvimento gerencial, planejamento da força de trabalho etc.

540. Ademais, as metas estabelecidas não estão amparadas em indicadores de desempenho e faltam ações específicas de monitoramento sistemático do cumprimento das diretrizes.

541. Nessa linha, estou de acordo com as recomendações propostas, que envolvem a adoção de mecanismos que auxiliem a identificação e o monitoramento do cumprimento das diretrizes aplicáveis à gestão de pessoas. Em adição, tomando o Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário como critério, sugere-se a criação de objetivos alinhados às estratégias, amparados por indicadores e metas, bem como de mecanismos para o acompanhamento do desempenho da gestão por parte da alta administração.

542. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

543. A análise documental realizada revelou que **são insuficientes os indicadores de desempenho e as metas voltados à área de gestão de pessoas**.

544. Não existem planos ou processos de planejamento, voltados para a área de gestão de pessoas, que estabeleçam indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade.

545. Um sistema de planejamento formalmente definido contribuiria para assegurar coerência e alinhamento entre estratégias, objetivos e ações da organização, todos articulados em níveis estratégico, tático e operacional. Sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados dificulta a correção de rumos e a melhoria contínua.

546. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Prodep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional.

547. A unidade técnica propõe ainda dar ciência acerca da necessidade de que o Plano de Desenvolvimento Institucional observe a legislação correlata, especificamente no que concerne à existência de dimensionamento das necessidades institucionais, Programa de Capacitação e

Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho (conforme art. 24 da Lei 11.091/2005 e art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006).

548. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida a organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados.

549. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas efetivos para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

550. O exame dos Planos de Desenvolvimento de Servidores e dos Programas de Capacitação relativos aos anos de 2013 e 2014 revelou a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação, incluindo a previsão de cursos voltados ao desenvolvimento de competências gerenciais. Entretanto, verificou-se que não há efetiva participação dos gestores em ações dessa natureza e nem processos de desenvolvimento contínuo de lideranças ou de identificação de novos líderes.

551. Conforme destaca a equipe, a previsão nos programas de capacitação não assegura que os cursos sejam efetivamente realizados, porquanto não há mecanismos que induzam a participação de atuais e potenciais gestores.

552. Ademais, é possível que as ações de capacitação dos gestores não guardem correspondência imediata com as necessidades organizacionais, uma vez que inexiste levantamento sistemático das competências gerenciais requeridas.

553. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à UFBA que realize mapeamento das competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores de maneira alinhada com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

554. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados e sua capacidade de diferenciar altos e baixos níveis de desempenho.

555. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

556. Após entrevistar gestores e examinar documentos e as normas correlatas, a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

557. De fato, não existe a desejável conexão entre avaliação de desempenho, lacunas de competências e capacitações realizadas. Conforme relata a equipe, as necessidades de capacitação são informadas sem a necessária correlação com as competências individuais ou com o desempenho apurado. As necessidades individuais de capacitação não são levadas em consideração nas avaliações subsequentes. Em adição, a oferta geral de capacitação não se baseia em diagnóstico institucional de competências requeridas.

558. Dessa forma, a universidade não avalia o impacto das capacitações no desempenho do servidor e nem o efeito provocado por esse instrumento de gestão nos resultados da organização.

559. Ressalto que, sem a desejável correspondência entre necessidades organizacionais, desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da instituição. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade.

560. Ainda dentro do mesmo tópico, constatou-se que a instituição não realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e que a avaliação dos demais servidores não está vinculada aos resultados organizacionais. É desejável que a avaliação de desempenho seja efetivamente realizada e esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada gestor e servidor seja mensurado também em função do resultado da organização. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

561. Embora nada tenha sido proposto pela unidade técnica com relação a isso, considero pertinente recomendar que a universidade avalie a conveniência e a oportunidade de implementar sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

562. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos. O relatório registra a existência de 680 cargos de gestão.

563. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional.

564. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à UFBA que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

565. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

566. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

567. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de

razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

568. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de **todos os cargos e funções de natureza gerencial** decorra de processo seletivo formal. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

569. No meu entender, é desejável que a UFBA realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

570. Nesse sentido, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

571. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

572. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

573. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

574. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

575. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na UFBA, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a UFBA utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

576. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que são insuficientes as diretrizes para a área com consequentes prejuízos a seu monitoramento, não há acompanhamento sistemático sobre a aderência entre as atividades desempenhadas pela área de pessoal e as diretrizes estabelecidas pela Administração, nem monitoramento de metas, objetivos e indicadores que direcionem o setor para a consecução da estratégia organizacional.

577. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e

planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos objetivos definidos pela Administração.

578. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Universidade Federal da Bahia. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da UFBA.

579. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em sete dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

580. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 106/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.256/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal da Bahia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal da Bahia, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão e de sistemas de auxílio a esses processos;

9.1.2. inclusão, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), de: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

9.1.3. elaborar plano que assegure a definição de indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Prodep, com vistas a maximizar a contribuição da área de pessoal para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.7. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.8. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. dar ciência à UFBA de que a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação sem qualquer de seus elementos (dimensionamento das necessidades institucionais, Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho) contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006;

9.3. determinar à UFBA, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.4. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal da Bahia e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.6. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0106-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 016.258/2014-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo

2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS), no período de 18/8 a 19/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

581. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

582. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada no IFS com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

583. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-AL (peça 36):

"Antecedentes (Deliberação)

8. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação de governança na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 - (TC 022.577/2012-2), levado a efeito pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) deste Tribunal.

9. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, que determinou a realização de fiscalizações para aferir a qualidade das informações prestadas no levantamento, bem como para induzir melhorias na situação encontrada.

10. Em paralelo, o Plano de Controle Externo 2013-2014, convalidado pelo Tribunal em Sessão Plenária do dia 26 de março de 2014, relacionou como uma de suas linhas de ação:

'Avaliar a governança e a gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas.'

11. Diante disso e considerando critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEduc, no âmbito do TC 010.110/2014-3, efetuou proposta de auditoria do tipo Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a ser realizada com o apoio de outras seis unidades técnicas deste Tribunal, quais sejam, Secex-AC, Secex-AL, Secex-CE, Secex-MS, Secex-RJ e Secex-TO. O objetivo da FOC é verificar a situação de instituições de ensino em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como aferir a qualidade de informações prestadas no citado Levantamento.

12. A presente fiscalização decorre, então, da deliberação constante em Despacho de 26/5/2014 do Ministro Valmir Campelo, no processo acima mencionado, que apreciou a proposta de FOC da SecexEduc (TC 010.110/2014-3). Com sua aposentadoria, a relatoria deste processo ficou sob a responsabilidade do novo Ministro, Bruno Dantas.

Visão Geral

13. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

14. Tendo em vista que 'governança de pessoas' ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de

avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

15. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem como objetivos:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

16. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

17. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

18. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

19. Esse modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;
- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;
- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;
- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e
- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

20. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

21. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema "Alinhamento estratégico". Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas

organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

Objetivos e Questões de Auditoria

22. O principal objetivo da presente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pelo Instituto Federal de Sergipe (IFS) no referido levantamento realizado em 2013. A partir do conhecimento da realidade da entidade, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

23. No que concerne ao trabalho de validação, foi decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas. Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Essa validação foi feita mediante a seguinte questão de auditoria: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Para melhor organizar o trabalho, essa questão foi desdobrada em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente."

584. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 36, p. 07-08) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

585. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz

de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

586. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

587. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

588. O relatório apresenta cinco achados de auditoria, cuja essência transcrevo a seguir (peça 36, p. 09-24)

"3. Achados decorrentes das questões de auditoria

3.1. Liderança da alta administração

Situação Encontrada

35. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização.

36. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) nas estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas definidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão, objetivos e metas

(TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

37. Este componente do modelo busca verificar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas sim conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, do que decorre uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

38. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

3.1.1. Achado 1: Monitoramento deficiente das diretrizes e ausência de ações corretivas dos problemas na execução dos planos de ação.

39. Para analisar o monitoramento de diretrizes em uma organização, é necessário o conhecimento dessas diretrizes. Em resposta a ofício de 14/7/2014, o gestor informou que as diretrizes para a área de gestão de pessoas encontram-se no Mapa Estratégico da Instituição, disponível nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2009-2014 e 2014-2019 (peças 9, p. 27, e 10, p. 35), o que atende o art. 16 do Decreto 5.773/2006, que regulamenta a elaboração do PDI, para fins de credenciamento de instituição de educação superior junto ao Ministério de Educação (MEC).

40. Nos citados documentos é apresentado o Mapa Estratégico do IFS, com missão, visão, serviços, valores e nove dimensões estratégicas concernentes a toda a organização, dentre as quais a dimensão Gestão de Pessoas.

41. No PDI 2009-2014, foram definidas para a dimensão "Gestão de Pessoas" três diretrizes, a saber: elaborar "Plano de Capacitação" que contemple todas as áreas do IFS; promover ações de integração dos servidores, buscando melhorar o clima organizacional; e fortalecer o sistema de atenção à saúde do servidor (SIASS). Essas diretrizes se desdobram em dezesseis ações e respectivos períodos de execução.

42. Já no PDI 2014-2019, houve um aprimoramento no planejamento. A primeira das três diretrizes do PDI anterior teve sua redação aperfeiçoada, pois "elaborar Plano de Capacitação" denota ser ação e, não, diretriz estratégica; enquanto a parte final da redação da diretriz passou a demonstrar a preocupação com as diversas áreas da organização, mas considerando prioridades e uma gestão por competências. E assim, a diretriz foi

definida nos seguintes termos: ampliar as atividades de capacitação dos servidores, visando às áreas de prioridades e mapeamento das competências. Outra alteração foi a de fundir as duas últimas diretrizes, pela proximidade das funções de RH abordadas, na seguinte diretriz: promover a integração dos servidores, buscando melhoria de clima organizacional e da qualidade de vida. Essas duas diretrizes foram desdobradas em sete objetivos táticos e suas respectivas metas, desdobradas, por seu turno, em onze ações.

43. Esses documentos do IFS têm sua elaboração exigida e regulamentada pelos arts. 15 e 16 do Decreto 5.773/2006, para que, como instituição de ensino superior, possa se credenciar junto ao MEC, para poder funcionar. Além do PDI, onde constam diretrizes internas do IFS, o Decreto 5.707/2006 e a Lei 11.091/2005 também contêm diretrizes, neste caso, externas, para a gestão de pessoas. O mencionado decreto é o normativo que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. No seu art. 3º são definidas treze diretrizes dessa política, as quais são aplicáveis ao IFS. A citada lei, que trata do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, prevê, em seu art. 3º, dez princípios e diretrizes para gestão da carreira.

44. O exame do Relatório da Comissão Própria de Avaliação (CPA) revela a existência de sete diretrizes para a política de pessoal, as quais não são encontradas no PDI, principal instrumento de planejamento da instituição (peça 14, p. 151-152). Em entrevistas com o presidente da CPA e com o titular da Progep, foi dito que tais diretrizes foram informadas pela Progep, mas desconheciam em que documento ou normativo se encontravam definidas. O Progep referiu que provavelmente foram informadas pelo Pró-reitor anterior (peça 25, p. 1, 3 e 12).

45. Com base no planejamento previsto no PDI, é elaborado anualmente o Plano de Desenvolvimento Anual (PDA), denominação utilizada atualmente para o Plano de Ação Institucional, previsto no art. 25, inc. V, do Regimento do IFS. No PDA 2013 se encontram fixadas metas e prazos de execução para cada uma das nove dimensões previstas no PDI. Em atendimento ao ofício do TCU de 14/7/2014, o IFS disponibilizou o PDA 2013, mas informou não ter concluído a elaboração do PDA 2014, devido à greve. No PDA 2013, constam para a dimensão "Gestão de Pessoas" dez metas a serem atingidas, todas, até dezembro de 2013 (peça 11, p. 14-15).

46. Em entrevista com o Reitor, foi dito que à Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (Prodin) cabe fazer o monitoramento do cumprimento de diretrizes de GP (peça 25, p. 1), o que coaduna com o previsto no art. 23 do Estatuto do IFS, como órgão que planeja, superintende, coordena, fomenta e acompanha as atividades e políticas de desenvolvimento institucional (peça 8, p. 14). No mesmo sentido dispõe o art. 25, inc. I, do Regimento do IFS, quanto às competências do Pró-Reitor da Prodin, a saber: "atuar no planejamento das políticas institucionais, com vistas a garantir a execução dos planos estratégicos e operacionais do Instituto, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional" (peça item 8, p. 16).

47. No âmbito da alta administração, naturalmente, também possui a atribuição de exercer papel na Governança em GP a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, "órgão responsável por planejar, coordenar, executar e avaliar projetos e atividades relacionados à seleção, admissão, acompanhamento e desenvolvimento dos servidores", segundo dispõe o art. 20 do Estatuto do IFS (peça 8, p. 13).

48. Ademais, segundo dispõe o Estatuto do IFS, em seu art. 7º, o IFS possui em sua estrutura organizacional dois órgãos superiores colegiados que compõem a estrutura da alta administração do Instituto. Segundo o art. 9º, um deles, o Conselho Superior (Consu), composto por 19 membros, órgão máximo da entidade, de caráter consultivo e deliberativo, possui, dentre outras, as seguintes atribuições (peça 8, p. 9-10):

I. Aprovar as diretrizes para atuação do Instituto Federal de Sergipe e zelar pela execução de sua política educacional;

III. Aprovar os planos de desenvolvimento institucional e de ação e apreciar a proposta orçamentária anual;

VII. Apreciar as contas do exercício financeiro e o relatório de gestão anual, emitindo parecer conclusivo sobre a propriedade e regularidade dos registros;

XI. Deliberar sobre questões submetidas a sua apreciação.

49. O outro colegiado, o Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, composto pelo reitor, pró-reitores e diretores-gerais dos campi, ou seja, todas as áreas da alta administração, é o órgão de apoio ao processo decisório da Reitoria e detém, dentre outras, as seguintes competências (peça estatuto IFS, p. 11):

V. Apreciar e recomendar normas de aperfeiçoamento da gestão;

VI. Apreciar os assuntos de interesse da administração do Instituto Federal de Sergipe a ele submetido.

50. Segundo o Reitor, em entrevista, o Colégio de Dirigentes é mais usado para tratar de questões gerenciais (peça 25, p. 1), inclusive de GP, o que corrobora as disposições estatutárias afetas à composição

(gestores da alta administração) e às competências, de auxiliar a alta administração na Governança do Instituto, como é próprio de seu caráter consultivo, restando ao Conselho Superior as decisões mais importantes, quando os normativos exigem que se deem via deliberação do órgão máximo do IFS, conforme demonstram os exemplares de ata em anexo (peça 15).

51. Para auxiliar no acompanhamento dos objetivos traçados pelo Instituto, consta no Relatório de Gestão do IFS e no PDA 2013 a adoção também de outra ferramenta de monitoramento, no caso, do cumprimento do PDA: a realização de Reuniões de Análise Estratégica (RAE) quadrimestralmente, "servindo os resultados para subsídio da tomada de decisões do Colégio de Dirigentes e de subsídio para ajustes nos planos e para novo planejamento". E nessas reuniões, segundo o titular da Progep em entrevista (peça 25, p. 3), é feito o monitoramento de metas do PDA, utilizando-se do Geplanes – sistema de Gestão de Planejamento Estratégico, disponível de forma irrestrita no Portal do Software Público Brasileiro.

52. Quanto às funcionalidades desse sistema, importa registrar algumas informações, transcritas no seguinte trecho da introdução do seu Manual de Operação, na página 5 de arquivo eletrônico na internet (http://www.ifs.edu.br/images/prodin/2012/manual_de_utilizacao_da_versao_3.0.pdf):

'O Geplanes é um software público, desenvolvido para ser utilizado como ferramenta de Gestão Estratégica em organizações públicas ou privadas. Suas funções se aplicam desde a fase do planejamento até a execução estratégica, possibilitando o monitoramento do desempenho organizacional de ponta a ponta.

Ao aplicar o Geplanes de maneira adequada, o gestor pode monitorar o desempenho dos objetivos estratégicos, analisar fatores críticos de sucesso, acompanhar planos de ação, avaliar resultados apurados periodicamente por meio de indicadores de desempenho, emitir diversos relatórios gerenciais e gráficos de gestão à vista, dentre outras funções. Além disso, o Geplanes dispõe de ferramentas da qualidade que permitem o registro e o tratamento de anomalias ou não-conformidades, promovendo a melhoria contínua da organização.'

53. O Reitor, na sua entrevista, asseriu que o monitoramento de diretrizes é executado de diversas formas, quais sejam: reuniões da RAE quadrimestrais, reunião anual de gestores, monitoramento feito pela Prodin, reuniões individuais do reitor com pró-reitores e coletivos com todos os pró-reitores, reuniões do Colégio de Dirigentes (mensalmente, segundo o art. 10, parágrafo único, do Estatuto do IFS), uso do Geplanes. E a depender do assunto, o monitoramento é feito pelo Consu, a exemplo do cumprimento de metas de criação de cursos. Quando reputa necessário, o gestor faz registros em agenda pessoal, para cobrar dos subordinados posteriormente.

54. Todavia, o acompanhamento foi considerado deficiente pela equipe de auditoria, o que não diverge da própria resposta prestada pelo auditado na questão 16 do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013: não monitora regularmente o cumprimento das diretrizes de GP.

55. A despeito das diversas possibilidades de atuação do colegiado mais importante, aliás, do órgão máximo da Instituição Federal de Ensino (IFE) em questão, o próprio Reitor referiu que o Colégio de Dirigentes era mais utilizado para auxiliar a alta administração nas questões gerenciais de GP (peça 25, p. 1,), como já registrado anteriormente neste relatório.

56. Quanto ao Colégio de Dirigentes, as questões de GP não são abordadas com a devida importância, sendo relegadas ante a quantidade e variedade de questões gerenciais tratadas nesse órgão (peça 25. P. 3). Em entrevista, o Reitor mencionou a dificuldade em monitorar o cumprimento das decisões tomadas nos colegiados superiores, razão pela qual está criando uma tabela para auxiliar nesse mister (peça 25, p. 2).

57. No tocante às RAE, apesar dos registros nos documentos do IFS (item 51 retro), segundo a titular interina da Prodin, em entrevista, foi realizada apenas uma RAE que tenha contado com a presença de pró-reitores e diretores-gerais de campus, ou seja, com representantes das áreas estratégicas da alta administração. Essa reunião se deu nos dias 4 e 19 de dezembro de 2012 (peça 16). Posteriormente, em fevereiro de 2013, foi feito um encontro de gestores, fruto do qual foi elaborado o Relatório de Gestão de 2012. A partir de então, as reuniões passaram a ser feitas in loco – em cada campus, diretoria sistêmica e pró-reitoria (peça 27).

58. Como registros dessas reuniões somente há relatórios de viagem (peça 26), destinados aos processos administrativos de concessão de diárias e passagens, não restando qualquer controle documental produzidos nessas reuniões para monitorar o estágio de execução das ações e eventuais medidas corretivas.

59. Concernente ao Geplanes, o sistema foi adotado em 2012, o que já possibilitou inclusive seu uso, em caráter experimental, para revisão naquele ano do PDI 2009-2014 (peças 9, p. 1, e 12, p. 16). Ainda sem se utilizar do Geplanes em 2012, foram elaborados dois relatórios de execução das metas do PDA 2012 – 1º semestre e anual. E a partir do PDA 2013 os relatórios de execução das metas passaram a ser visualizados no Geplanes, bastando usuário e senha disponível na própria página eletrônica da Prodin, para se consultar o

sistema (peça 17).

60. Apesar de o sistema ter entrado em pleno funcionamento em 2013, os gestores asseveraram que o Geplanes não vem sendo atualizado (peça 25, p. 3, 9 e 11). Em outros termos, se por um lado o Geplanes vem sendo usado para o planejamento estratégico, inclusive para a elaboração do PDI 2014-2019, o sistema não tem sido utilizado efetivamente como ferramenta de monitoramento de ações, metas, indicadores e objetivos estratégicos, devido à falta de normativos internos que regulamentem os processos de planejamento e monitoramento no IFS.

61. A título de exemplo da utilização incipiente do Geplanes, o plano de ação de 2013 gerado por esse sistema, observa-se que a maior parte das ações se encontra no status "planejado", bem como no relatório de anomalias também produzido por esse sistema (ocorrências cuja resolução auxilia no cumprimento dos planos de ação), constam somente dois registros, ainda não solucionados (peças 18 e 19).

62. Como consequência do monitoramento insuficiente, para exemplificar, a despeito de previsão no PDI 2009-2014 (peça 9, p. 36), bem como no PDA 2013 constar duas metas relacionadas a capacitação dos servidores sob a responsabilidade da Progep (peça 11, p. 14-15), o Plano de Capacitação de 2013 foi elaborado (peça 20), mas não foi executado, como revelam as entrevistas e os extratos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) (peças 21 e 25, p. 4). Portanto, o principal plano de ação para planejamento e execução de uma das principais funções de RH, o desenvolvimento da força de trabalho, foi elaborado, mas não foi levado a efeito, apesar das referências a sua elaboração e execução no Relatório de Gestão do IFS referente ao exercício de 2013 (peça item 1.2 e 1.19 - Relatório de Gestão 2013 versão 12.05.14 2, p. 49).

63. A propósito, no PDI 2009-2014, dentre dezesseis metas previstas para a Progep, cabe abordar três, a saber: buscar parcerias com instituições públicas para obtenção de cursos de qualificação profissional; identificar perfil dos servidores por área, buscando melhorar o desempenho profissional da instituição; e realizar rotatividade de pessoal por setor, visando maior conhecimento profissional em comum acordo com o servidor (peça 9, p. 36-37). Elas tinham de ser cumpridas nos seguintes períodos de execução: a primeira em 2012 e as outras duas em 2012-2013. No Relatório de Gestão de 2012, consta na análise de cumprimento de metas que a primeira não foi atingida e as duas últimas foram reprogramadas para 2013 (peça 12, p. 48).

64. Porém, no Relatório de Gestão de 2013, verifica-se na análise o seguinte (peça 13, p. 49): a primeira meta novamente não foi atingida, mas anota-se que "algumas capacitações pontuais" foram realizadas, apesar de se verificar que o Plano de Capacitação 2013 não foi executado, pois só foram disponibilizados registros de concessão de diárias e passagens para cursos externos (peça 21). Já a segunda meta foi reprograma novamente e a terceira não mais será alcançada, devido às atuais necessidades do IFS. E quando se examina os desdobramentos do PDI, verifica-se que, tanto no PDA 2013 quanto no Plano de Ação para 2013 do Geplanes, não se atribui à Progep qualquer meta anual ou ação para atender as citadas metas do PDI 2009-2014 (11, p. 14-15, e 22).

65. Além dessas diretrizes internas, definidas em PDI, constatou-se o não monitoramento de diretrizes externas para gestão de pessoas, a exemplo das dispostas no art. 3º, III e VII, do Decreto 5.707/2006. Cabe destacar que, apesar da importância das funções estratégicas de GP a elas relacionadas, essas duas diretrizes não estão sendo atendidas pelo IFS, conforme será demonstrado mais adiante neste relatório, nos achados 3 e 4.

'Decreto 5.707/2006

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

(...)

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;

(...)

VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;'

Critérios

a) Diretrizes da Política de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal - art. 3º do Decreto 5.707/2006;

b) Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas organizacionais - Prática L3.1 do Referencial Básico de Governança - TCU; e,

c) Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização - Prática E2.3 do 'Referencial Básico de Governança – TCU'.

Possíveis causas

a) Falta de cultura de planejamento e cultura voltada para resultados;

b) A alta administração não reconhecer a importância da área de gestão de pessoas para a consecução da estratégia organizacional;

c) Ausência de normativos internos que regulamentem o processo de planejamento e monitoramento na entidade;

d) Elevada rotatividade na alta administração pode gerar descontinuidade da gestão, atrasando a análise dos problemas identificados no monitoramento e a definição de ações corretivas;

e) Falta de pessoal, levando o titular da UGP a se ocupar mais com questões operacionais urgentes;

g) Subutilização dos mecanismos de monitoramento da organização.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) As causas dos problemas identificados na execução dos planos de ação não são corrigidas, acarretando a perpetuação desses problemas;

b) Descontinuidade nas prioridades para a área de pessoal;

c) Descumprimento de diretrizes.

Conclusão

66. O IFS efetua planejamento estratégico, mas o acompanhamento e o monitoramento das diretrizes para Gestão de Pessoas apresenta as seguintes deficiências: órgãos colegiados competentes, com pautas sobrecarregadas e sem ferramentas adequadas de monitoramento de suas decisões; reuniões de análise estratégica segmentadas, sem a participação de toda a alta administração e sem utilização de ferramentas adequadas de controle do cumprimento dos objetivos definidos e correção de problemas; e o sistema hábil a monitorar o cumprimento do planejamento da organização, nos três níveis (estratégico, tático e operacional), já se encontra em funcionamento, mas sem efetiva utilização.

67. Provavelmente, não sem razão, no PDA 2013, foi definida uma meta para a Prodin de realizar dois cursos para desenvolvimento dos gestores, visando o gerenciamento e alcance das metas previstas no PDA, em parcerias com a Progep (peça item 1.1 e 1.17 - Plano de Desenvolvimento Anual PDA 2013, p. 14).

68. Faz-se necessário que a alta administração do IFS adote efetivamente os mecanismos a sua disposição para monitorar o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas.

Proposta de encaminhamento

69. Recomendar à alta administração do IFS que:

a) adote mecanismos efetivos para garantir o monitoramento das diretrizes tidas como prioritárias aplicáveis à área de gestão de pessoas; e

b) adote mecanismos efetivos para garantir a definição e execução de ações corretivas quando ocorrerem problemas na execução dos planos de ação.

3.2. Alinhamento Estratégico

70. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013 esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator "Planejamento da gestão de pessoas", que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

71. Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?

3.2.1. Achado 2: Objetivos, indicadores de desempenho e metas insuficientes para a área de gestão de pessoas.

Situação Encontrada

72. Entrevista com a titular interina da Prodin e os documentos disponibilizados pelo IFS em resposta ao ofício do TCU, de 14/7/2014 (peças 9, 10 e 25, p. 11), revelam não haver normativos internos a regulamentar o processo de planejamento da organização e, por consequência, para a área de pessoal. Porém, o Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, em seu art. 15, inc. II, alínea "b", exige a apresentação, dentre outros documentos, do Plano de Desenvolvimento Institucional; bem assim, no art. 16, constam os elementos mínimos a serem abordados pelo PDI, dentre os quais, a missão, os objetivos e metas da instituição.

73. Para os servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino (IFE), o respectivo plano de carreira (Lei 11.091/2005) reza, em seu art. 24, que o PDI de cada IFE contemplará um Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira (PDIC), que deve conter (art. 24, §1º):

I - Dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição;

II - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e

III - Programa de Avaliação de Desempenho.

74. Os §§ 2º e 3º do mesmo artigo dispõem sobre os prazos que as IFE possuíam para atender integralmente esse artigo 24, a contar da edição do Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006, que regulamenta a elaboração do PDIC.

75. O IFS, como já visto acima, possui um Plano de Desenvolvimento Institucional em vigor, com a missão, objetivo e metas definidas, inclusive para a área de pessoas, para o Instituto cumprir durante o período 2014-2019. Contudo, apesar de o Reitor afirmar, em entrevista, que uma das diretrizes de RH é a de criar estratégias de recrutamento e seleção de professores (peça 25, p. 1), o PDI 2014-2019 expõe as diretrizes para área de pessoal, as quais se limitam a: ampliar as atividades de capacitação dos servidores, visando às áreas de prioridades e mapeamento das competências; e promover a integração dos servidores, buscando melhoria de clima organizacional e da qualidade de vida. Já os indicadores delas decorrentes são apenas os que seguem: índice de titulação do corpo docente, índice de absenteísmo por licença médica, percentual de gastos em capacitação, percentual de servidores capacitados e percentual de motivação, bem-estar e satisfação dos servidores (peça 10, p. 44-46 e 64).

76. Todavia, o titular da Progep reconhece, em entrevista, a prioridade conferida pelo Instituto aos indicadores relacionados à função capacitação, em seu sentido amplo (capacitação, qualificação e titulação), para fins de atender aos requisitos avaliados no Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), que é regulamentado pelo Decreto 5.773/2006 (peça 25, p. 4). Tais indicadores não são suficientes para monitorar parte significativa da área de gestão de pessoas, como recrutamento e seleção, gestão de desempenho, desenvolvimento gerencial, entre outras funções estratégicas a cargo dessa área. Assim, os objetivos estratégicos do IFS e os indicadores e metas deles desdobrados lidam apenas com algumas das funções de recursos humanos, o que amesquinha a contribuição da área de GP no alcance da visão de organização a que se propõe o Instituto.

77. Outrossim, a existência no PDI do IFS de objetivos estratégicos estabelecidos para toda a organização não atende à necessidade de elaboração de plano específico para o pessoal técnico-administrativo, face ao que exige o art. 24 da Lei 11.091/2005, bem como não observa a corresponsabilidade do dirigente do IFS, dos dirigentes das unidades acadêmicas e administrativas, e da área de gestão de pessoas pela gestão da carreira e do PDIC, conforme disposto no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006. Os gestores informaram que o Instituto não possui um PDIC (peça 25, p. 1 e 3).

78. Como revelam extratos do Geplanes, para o PDI 2009-2014, um dos três objetivos estratégicos não possuía plano de ação registrado no sistema, e para o PDI 2014-2019, nenhum dos dois objetivos estratégicos apresenta plano de ação (peça 22). A despeito de não ter sido executado em 2013 e ainda não elaborado em 2014, o único plano de ação elaborado pela entidade, específico para pessoal, é o Plano de Capacitação, ainda não registrado no Geplanes (peças 7 e 20).

79. Assim, constata-se que, de forma geral, a despeito de ter respondido no Levantamento de 2013 adotar integralmente a prática de executar processo de planejamento de GP, esta área no Instituto não possui um planejamento operacional alinhado ao planejamento estratégico da organização, com a definição de indicadores de desempenho, metas e mecanismos de acompanhamento para todas as funções estratégicas de RH.

Critérios

a) Estabelecer a estratégia da organização - Prática E2.2 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6.

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

d) São exigências legais e mecanismos de governança o planejamento, a transparência e a prestação de contas - Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8.443/1992; Lei 9.755/1998; Lei

Complementar 101/2000, arts. 1º, §1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12.527/2011; Lei 11.091/2005, art. 24; e Decreto 5.825/2006).

Possíveis causas

a) A alta administração não reconhecer a importância do planejamento, nos níveis estratégico, tático e operacional;

b) A alta administração não reconhecer a importância da área de gestão de pessoas para a consecução da estratégia organizacional;

c) A alta administração não reconhecer o papel estratégico de diversas funções de RH, priorizando a função capacitação, no seu sentido amplo (capacitação, qualificação e titulação);

d) Uso incipiente do Sistema Geplanes.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) A falta de metas para funções importantes de RH, como movimentação de pessoal e gestão da liderança, reduz a agregação de valor delas para a consecução da estratégia organizacional;

b) A fata de PDIC prejudicar a definição de modelos de dimensionamento e alocação de vagas, bem como a implementação de programa de capacitação e aperfeiçoamento e programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da organização.

Conclusão

80. Tendo em vista que o planejamento estratégico define o caminho a ser seguido pela organização ao longo do tempo, sendo caracterizado pelo conjunto de objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão e alcance da visão de cada organização, a sua existência é condição necessária, mas não é condição suficiente para consecução de seus objetivos.

81. É forçoso que o planejamento da organização considere a importância estratégica da gestão de pessoas; bem como seu desdobramento contemple planos estratégicos, táticos e operacionais que tragam maior direcionamento para essa área, notadamente quando exigido por lei, no caso do PDIC.

82. Cumpre enfatizar que o plano operacional de gestão de pessoas deve abranger todas as funções estratégicas de gestão de pessoas (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima), e não apenas algumas com prioridade para a função capacitação, com o estabelecimento de indicadores e metas.

Proposta de encaminhamento

83. Recomendar que o IFS avalie a oportunidade e conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Progep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional.

84. Ademais, cabe também dar ciência ao IFS de que a não elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e no art. 2º, inc. II, do Decreto 5.825/2006.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

85. O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. De acordo com a Ifac, o processo de capacitação deve ocorrer quando os gestores forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Ademais, é fundamental que a APF concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

86. Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema "gestão da liderança e do conhecimento" tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem.

87. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles, "Gestão da liderança e processo sucessório", que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização".

88. Esta parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?

3.3.1. Achado 3: Não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores

Situação Encontrada

89. Para o ano de 2013, verificou-se a formalização do plano de capacitação da instituição. No entanto, não se identificou a existência de áreas ou ações específicas de capacitação envolvendo o tema liderança (peça 20). Para o ano de 2014, ainda não houve a publicação de plano de capacitação, o qual passa por reformulação em seu formato (peça 25, p. 4, 6 e 8).

90. As ações de capacitação do IFS deveriam estar inseridas no plano de capacitação das unidades, o qual tem entre seus objetivos: "Promover eventos de capacitação pautada no desenvolvimento de competências comportamentais individuais e coletivas" e "Viabilizar o desenvolvimento permanente das competências e habilidades necessárias ao cumprimento da missão e as necessidades da Instituição" (peça 20, p. 8).

91. O referido plano consiste na compilação dos cursos sugeridos pelas diversas unidades da instituição, a qual é realizada pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - Progep. No Plano de 2013, as ações de capacitação se encontram distribuídas em quatro áreas (peça 20, p. 9):

ÁREA 1: FORMAÇÃO INICIAL E AMBIENTAÇÃO FUNCIONAL: A ação principal da presente área é a promoção do Acolhimento de novos servidores;

ÁREA 2: CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO: promoção de ações/eventos de capacitação e treinamento (internos e externos);

ÁREA 3: PROMOÇÃO DA SAÚDE E BEM-ESTAR: desenvolvimento de ações para a promoção da saúde e bem-estar;

ÁREA 4: QUALIFICAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO: contempla o Programa Institucional de Bolsas de Qualificação do IFS, busca a elevação do nível de escolaridade dos servidores.

92. Conforme visto, não houve uma área específica voltada para o desenvolvimento da liderança. Na análise da relação de ações de capacitação previstas (distribuídas nas diversas áreas citadas), não se identificou a existência de ações específicas voltados para o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes de pessoas para o exercício da liderança na organização, mas apenas o curso de "Planejamento Estratégico Para o Setor Público" (60h), tendo como público alvo os servidores ocupantes de cargo de direção e assessoramento lotados na Reitoria (peça 20, p. 18).

93. Tal achado é agravado pela constatação de que as ações previstas no Plano de Capacitação de 2013 não foram executadas, conforme documentos encaminhados e entrevistas realizadas (peças 20, 21 e 25, p. 4, 6 e 8).

94. A entidade havia respondido ao questionário do Levantamento de 2013 que adotava parcialmente a prática. No entanto, as evidências documentais e entrevistas apontam apenas a intenção de adotar tal prática. Pois, não obstante a entidade adote a prática de realizar um Plano Anual de Capacitação, tal plano não corresponde a um programa de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança, tratando-se apenas da oferta dos tradicionais conteúdos de interesse geral.

95. Foi apontado ainda que há desproporcional incentivo para cursos de qualificação/titulação acadêmica, tais como cursos de pós-graduação, em detrimento de ações de curto prazo de desenvolvimento de competências para o desempenho de atividades administrativas e de gestão, tendo em vista o impacto financeiro na remuneração dos servidores proporcionada pela titulação acadêmica, conforme previsão das tabelas do anexo IV da Lei 12.772/2012 (docentes) e anexo IV da Lei 11.091/2005 (Técnicos/administrativos).

96. Dessa forma, há a necessidade de efetivamente ser criado e implementado um programa específico de desenvolvimento de líderes que assegure a adequada capacitação dos seus gestores e a disponibilidade de sucessores qualificados.

Critérios

a) Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º.

b) Avaliar e supervisionar as práticas e os processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização - IBGC, 2009, p. 47.

c) Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração - Prática L1.2 do Referencial Básico de Governança - TCU.

Possíveis causas

a) Gestão por competência não foi implantada.

b) Alta rotatividade inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas.

c) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face dos incentivos institucionais e remuneratórios de titulação acadêmica em qualquer área.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Existência de gestores com deficiências nas competências necessárias para o bom desempenho da função.

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores.

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

97. O IFS não possui programa institucionalizado para desenvolvimento de líderes nem dos seus potenciais sucessores.

98. Para implementar um programa de desenvolvimento gerencial, primeiro é preciso definir as competências desejadas e as necessidades de capacitação dos gestores. Percebe-se que, como não há uma definição de competências gerenciais requeridas para o sucesso do órgão, não é possível direcionar o investimento em ações sistematizadas de desenvolvimento.

99. Um programa de desenvolvimento gerencial passa inicialmente pela definição das competências desejadas e as necessidades de capacitação dos gestores; uma vez que não há tal definição, inviabiliza-se uma aplicação de recursos mais eficaz em ações correlacionadas. Ademais, a identificação e o desenvolvimento de novos líderes são meios de valorizar o servidor e, com efeito, contribuir para a sua permanência na entidade; daí, também, a necessidade de desenvolver e manter um banco de talentos, por meio do qual potenciais servidores possam ser identificados para assumir os cargos gerenciais. O banco de talentos, conforme orientações da Sefip, possuiria as seguintes características:

'O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

Caso essa proposta seja aceita pela entidade, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.'

100. A rotatividade dos gestores do IFS ocorre com a posse do reitor eleito. Diante de tais especificidades, há pouco investimento na formação, desenvolvimento e identificação de líderes. A identificação e o desenvolvimento de novos líderes seriam meios de valorização do servidor, podendo contribuir para a sua continuidade no órgão. Nesse sentido, propõe-se que órgão desenvolva um banco de talentos com potenciais servidores para assunção a cargos gerenciais, quando a rotatividade for inevitável.

101. É importante anotar que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do histórico profissional dos colaboradores.

Propostas de encaminhamento

102. Recomendar ao IFS que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garanta a oferta de ações educacionais contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

b) avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

103. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

104. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso "Avaliação de desempenho", que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

105. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

106. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

107. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 4 - Os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si.

Situação Encontrada

108. Conforme apurado em entrevistas e documentos, há ligação tênue entre a avaliação de desempenho e a capacitação na instituição. Cada unidade organizacional informa a necessidade de cursos, sem correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado (peça 25, p. 4 e 8, e 23). Dessa forma, a área de gestão de pessoas depende da proatividade do gestor, que deve identificar os cursos que tenham ligação direta com o desempenho do seu subordinado, para montagem do plano de capacitação.

109. Entretanto, no ano de 2014 foi editada a Resolução-IFS 16/2014 que modificou os critérios de avaliação de desempenho dos docentes do IFS, mediante instrumento de avaliação com campos específicos para inserção de propostas de ações de capacitação (peça 24) Sendo assim, a se aplicar esse normativo, poderá ser estabelecido um vínculo entre avaliação de desempenho e plano de capacitação da unidade.

110. Critérios

a) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si - Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII.

b) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho - IFAC, 2013.

c) Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual - Decreto 5.707/2006, art. 1º, III.

Possíveis causas

a) Ausência do mapeamento de competências; e

b) Ausência de implementação da gestão por competência no IFS.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização; e

b) Gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades.

Conclusão

111. A proposta de capacitação no IFS não está baseada em diagnóstico institucional para identificação e estabelecimento de necessidades. A avaliação de desempenho não identifica as necessidades de capacitação dos servidores e dos gestores, bem como não fornece insumos para a elaboração do Plano de Capacitação do Instituto. Por consequência, as necessidades que ensejam as propostas de capacitação não necessariamente subsidiam as avaliações subsequentes, como requisitos a serem verificados no desempenho do servidor.

112. Tendo em vista que a Portaria Normativa 16/2014 (peça 24) trata apenas da avaliação de desempenho dos docentes, é necessário que o IFS adote, também, providências para cumprir a diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, inc. VII, que preconiza considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho complementares entre si, de todos os servidores da unidade.

113. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las.

114. Em relação à resposta informada no questionário do Levantamento de Gestão de pessoas, a unidade informou que pretendia adotar a prática de identificação das necessidades de capacitação dos servidores quando da realização da avaliação de desempenho. Conforme relatos anteriores, está adequada a resposta, tendo em vista a publicação de normativo sobre nova sistemática de avaliação a ser implementada.

Propostas de encaminhamento

115. Recomendar ao IFS assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

3.5. Gestão de Talentos

116. A Ifac (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

117. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

118. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

119. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

120. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso "Recrutamento, seleção e integração", que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

121. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 5: Não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências

Situação Encontrada

122. Preliminarmente, é importante anotar que, ao questionário do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas em 2013, o IFS respondeu que pretendia adotar a prática. No entanto, constatou-se que nenhuma ação administrativa foi tomada para tanto.

123. Por meio do Ofício-IFS-Reitoria 842/2014 (peça 7, p. 2), foi informado que a instituição não realiza o mapeamento de competência dos servidores da instituição, não há normativos internos determinando critérios e nem foram realizados processos seletivos para ocupar vagas ou funções gerenciais.

124. Em entrevistas realizadas, foi verificado que a totalidade das funções gerenciais foi nomeada de forma discricionária, sendo realizada apenas uma análise informal das competências dos potenciais candidatos indicados, sem processo que assegure a transparência dos critérios utilizados e que considere a qualificação e competência gerencial dos candidatos para os cargos e funções pleiteados. Foi argumentado que não há a intenção de adotar, a curto prazo, a prática da seleção de gestores de forma diferente (peça 25, p. 4-5).

125. Foi apontada ainda a cultura organizacional da entidade como barreira a implementação de uma possível política de seleção para preenchimento de cargos gerenciais baseada em processos formais, vez que os postos máximos da instituição são escolhidos, mediante processo eletivo, pelos servidores (docentes e técnicos administrativos) e pelos estudantes, segundo os arts. 9º ao 13 da Lei 11.892/2008 e os arts. 12 e 28 do Estatuto do IFS. Já os demais cargos estratégicos de segundo e terceiro escalão são de livre nomeação do reitor (a exemplo dos Pró-reitores, segundo o art. 136, §3º, do Regimento Interno do IFS (peça 8, p. 11, 15 e 62).

126. Embora o estatuto e o regimento interno da entidade apontem que os referidos cargos sejam nomeados pelo reitor, não há impedimento para nomeação após processo seletivo objetivo, formalmente pré-definido, competitivo e transparente, de sorte a adequar as competências requeridas para o cargo com o perfil profissional do escolhido. Exceto para aqueles cargos acima mencionados, cuja seleção se dá por meio de eleição, em que participa toda a comunidade acadêmica.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU.

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15.

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013.

d) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, caput.

Possíveis causas

a) Ausência de mapeamento de competências gerenciais.

b) Ausência de cultura de escolha de líderes com base no mapeamento de competências gerenciais.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo.

b) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento profissional no órgão.

c) Deficiência na profissionalização dos gestores.

d) Ausência de banco de talentos.

Conclusão

127. O IFS não desenvolveu modelo de escolha dos gestores com base em competências gerenciais. As seleções para cargos gerenciais são baseadas em critérios discricionários, de acordo com a conveniência do reitor.

128. Com efeito, provavelmente, as escolhas discricionárias podem resultar em escolhas inadequadas às necessidades organizacionais. Ao passo que a maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

129. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiem a concorrência.

130. A mudança de paradigma seria importante para definição de escolhas baseadas em competências e desenvolvimento de gestores nos aspectos gerenciais, criando uma cultura de aprimoramento na qual os papéis e responsabilidades pela implementação da estratégia estaria bem definidos.

131. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para o órgão, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; menor ingerência política na seleção para cargos e funções gerenciais.

Propostas de encaminhamento

132. Recomendar ao IFS que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão, para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência."

589. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores (peças 31 e 32). Transcrevo, a seguir, a análise feita pela Secex-AL a partir da resposta obtida (peça 36, p. 24-28):

"135. Inicialmente, o gestor comenta que, no item 64, concernente ao Achado 1 do Relatório Preliminar da Auditoria - monitoramento deficiente das diretrizes e ausência de ações corretivas dos problemas na execução dos planos de ação -, aponta-se "que somente foram realizadas 'algumas capacitações pontuais', como se estas capacitações não atendessem ao interesse da administração". E ressalta "que todas as capacitações realizadas pelo IFS têm a finalidade precípua de otimizar o trabalho desenvolvido por seus servidores". Por essa razão, solicita que "relativize" essa informação, pedido que, provavelmente, significa excluir ou amenizar.

135.1. Porém, não assiste razão ao gestor, uma vez que o sentido perseguido no trecho "algumas capacitações pontuais", constante no Relatório Preliminar da Auditoria, não fora de subestimar a eficácia de eventuais capacitações no atendimento aos objetivos da organização.

135.2. No Plano de Capacitação 2013, consta o seguinte:

'A operacionalização das ações/eventos desta área de capacitação dar-se-á por oferta do próprio IFS, através da CSDP/PROGEP, ou por intermédio de cursos externos promovidos por entidades de gestão pública conveniadas, a exemplo da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, ou por instituições privadas,

(...)'.

135.3. Ao se reproduzir, no Relatório Preliminar, informação ipse litteris – somente por isto as aspas – que consta no Relatório de Gestão de 2013 do IFS (peça 13, p. 49), a intenção foi de expor que, apesar desse registro, não foram verificadas quaisquer evidências da execução do Plano de Capacitação 2013, ou seja, das tais ações/eventos ofertados pelo próprio instituto. Quanto aos "cursos externos promovidos por entidades de gestão pública conveniadas, a exemplo da Enap", a própria auditada anota no Relatório de Gestão 2013 que "este procedimento foi prejudicado". Restaram evidenciados ações/eventos externos ofertados por outras instituições, conforme demonstra o Relatório do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens disponibilizado na fiscalização (peça 21).

135.4. Mesmo que tenha havido ações/eventos de capacitação ofertados pelo próprio Instituto, em cumprimento ao previsto no Plano de Capacitação, tudo que foi exposto acima não deixa de corroborar o achado a que se refere, supramencionado.

136. No segundo ponto levantado pelo gestor, solicita-se o seguinte:

'Relativizar a constatação (sic) do item 65, tendo em vista que o Decreto nº 5.707/2006, apresenta 13 (treze) diretrizes para Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, sendo destacadas pelo Relatório apenas 2 (duas), sendo que o IFS atende parcialmente aos referidos itens como apontado nos comentários.'

136.1. Quanto a esse item, referente ao mesmo achado do item 64, acima abordado, o gestor alega que, dentre as treze diretrizes citadas, 'o Relatório (Preliminar da Auditoria) 'pinça' dois para colocar em relevo'. As duas diretrizes em questão são as seguintes:

'Decreto 5.707/2006

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

(...)

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;

(...)

VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;'

136.2. Em relação ao inciso III, o gestor argui que o Instituto promove capacitação gerencial e, quanto ao inciso VII, assere que o IFS já busca o sincronismo entre os processos de capacitação e de avaliação de desempenho, evidenciado pela edição da Resolução 16/2014, que regula a avaliação dos docentes da Entidade.

136.3. Não são procedentes esses comentários. Primeiramente, foram reunidas diversas evidências na execução da fiscalização as quais conduziram à ilação do Achado 1. Uma evidência isolada tornaria frágil o achado, o que inviabilizaria seu registro no Relatório de Auditoria. Então, o fato de se pinçar duas diretrizes não necessariamente se dá para colocá-las em relevo, mas como exemplos para juntar a um conjunto de evidências outras. "A equipe deve esforçar-se para obter evidências de diferentes fontes e de diversas naturezas, porque isso fortalecerá as conclusões", preceitua o Manual de Auditoria do TCU, em referência às diretrizes para auditoria de desempenho (ISSAI/Apêndice 3, 2004). O próprio gestor utiliza, nos Comentários, a expressão "a exemplo das" para tratar dessas duas diretrizes, sem necessariamente demonstrar a intenção de dar relevo a elas.

136.4. No que se refere especificamente às duas diretrizes, cabe fazer esclarecimentos a respeito. Em que pese o gestor afirme atender parcialmente a diretriz insculpida no inciso III do art. 3º do citado decreto, não há qualquer comentário a respeito do Achado 3 do Relatório Preliminar da Auditoria, que revela a ausência de programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores (peça 28, p. 18-20). Por fim, esse achado também demonstra que não há evidências de execução do Plano de Capacitação 2013 e neste não se identificou a existência de áreas ou ações específicas de capacitação envolvendo o tema liderança (peça 28, item 89). A propósito, no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 – o IFS respondeu que adota parcialmente a prática da Questão 40 – "A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes". Mas a equipe de auditoria verificou que a organização pretende, mas ainda não adota essa prática, ainda que parcialmente (peça 28, p. 25).

136.5. No que concerne ao inciso VII, a despeito da alegação de atender parcialmente a respectiva diretriz, novamente os gestores não contraditam outro achado da auditoria, desta vez, o Achado 4, da ausência de complementaridade dos processos de capacitação e de avaliação de desempenho no IFS (peça 28, p. 21-22). Inclusive, no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 – os próprios gestores responderam que pretendem adotar a prática da Questão 45 – "A organização identifica as necessidades

individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes" –, o que foi corroborado pela equipe de auditoria, ou seja, a prática está em vias de ser adotada, mas ainda não o foi, mesmo que parcialmente.

137. No item 76 do Relatório Preliminar de Auditoria, referente ao Achado 2 - de insuficiência de indicadores e metas para monitorar parte significativa da área de gestão de pessoas -, foi reportado que os indicadores utilizados pelo IFS não são suficientes para monitorar parte significativa da área de gestão de pessoas, como recrutamento e seleção, planejamento da força de trabalho, gestão de desempenho, desenvolvimento gerencial, entre outras funções estratégicas a cargo dessa área. Os gestores argumentam em seus comentários que algumas das funções citadas nesse item estão "amarradas" à legislação pertinente e a critérios definidos pelo Ministério da Educação (MEC), relativos a número de servidores por nível e cargo, além de cargos de direção e funções gratificadas, pelo que os gestores solicitam a "relativização" do registro no referido item do Relatório.

137.1. Numa das funções "prejudicadas", de recrutamento e seleção, cumpre à Administração atender à legislação competente, a exemplo do Decreto 6.944/2009.

137.2. Não assiste razão ao gestor, vez que não se verificam impedimentos para lidar com a função de recrutamento e seleção, ainda que restrito às movimentações internas de servidores e à ocupação de cargos e funções gratificadas.

137.3. A propósito, no Levantamento de 2013, na questão 15, o IFS respondeu que foi aprovado e publicado "modelo de competências, adaptado à realidade da instituição, como base para a gestão de pessoas, orientando processos tais como: recrutamento, seleção (...)"; na questão 37, informou adotar parcialmente a prática de executar ações (ex.: recrutamento) "para reduzir lacunas de competência identificadas na equipe de RH"; e na questão 73, informou que se pretende avaliar "as atividades de recrutamento e seleção com base em metas de redução de lacunas de competência".

137.4. Apesar das respostas a essas questões não terem sido validadas na fiscalização, essas informações revelam o entendimento do IFS sobre a possibilidade de trabalhar com essa função de RH, o que corrobora o entendimento da equipe de auditoria a respeito.

137.5. Assim, não resta prejudicado e tampouco cabe relativizar o Achado 2, devido a funções estratégicas de GP sem indicadores de desempenho e metas, as quais poderiam auxiliar no alinhamento estratégico da organização.

138. A respeito dos itens 122 e 123, afetos ao Achado 5 – ausência de processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências -, os gestores não fizeram, de maneira explícita, qualquer solicitação de alteração do Relatório Preliminar da Auditoria. Além disso, fizeram menção a esses dois itens, mas reproduziram, para comentar, trecho da introdução do relatório. Todavia, como houve comentário, cabe um exame a respeito. No citado trecho, consta o seguinte: "na gestão de talentos não foi identificado processo formal para seleção de gestores orientado por competências, prejudicando a concorrência de interessados qualificados e a transparência das escolhas (...)". Segundo os gestores, em razão de os cargos "serem de livre nomeação a proposta de abrir seleção também poderá causar expectativa nos possíveis candidatos e gerar descontentamento no âmbito do trabalho caso não sejam nomeados".

138.1. Ocorre que o trecho mencionado pelos gestores não trata de efeitos das escolhas discricionárias no aspecto emocional dos servidores. O "descontentamento" a que se refere o IFS pode estar relacionado a uma das possíveis causas e riscos decorrentes da situação encontrada, constantes no Relatório Preliminar da Auditoria, qual seja a "desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento profissional no órgão" (peça 28, p. 23).

138.2. As reações das pessoas em relação a resultados de processos seletivos, assim como as reações em geral, fazem parte das idiossincrasias de cada indivíduo, ou seja, é próprio de cada pessoa, variando de uns para outros. É de se supor, então, que sentimentos de frustração (descontentamento, desmotivação etc.) podem surgir em, no mínimo, alguma pessoa após os eventos mais singelos. Mas quando as partes envolvidas em processo seletivo têm conhecimento prévio das regras do "jogo", aceitam-nas ao postular uma vaga e reconhecem nesse processo atributos como objetividade, competitividade e transparência, já mencionados acima, Com isso, a probabilidade é menor de o resultado desencadear frustração nos candidatos não selecionados.

139. Nos itens 124 e 125, pertinentes ao Achado 5 – o mesmo citado acima -, a equipe de auditoria anotou, no Relatório Preliminar da Auditoria, ter sido verificada a forma discricionária com que foi destinada a totalidade das funções gerenciais.

139.1. Acerca do item 124, é solicitada a exclusão do seguinte trecho: "sendo realizada apenas uma

análise informal das competências dos potenciais candidatos...". Alega-se que essa análise, mesmo informal, trata-se de medida do atual gestor, baseando-se em critérios administrativos, "para melhor escolher as pessoas que ocuparão cargos de sua confiança".

139.2. Considera-se improcedente o comentário dos gestores do IFS sobre esse item, pois, mesmo não havendo motivação ilegítima por parte do gestor na escolha de seus subordinados, essa sistemática de seleção, com análise informal, no mínimo, não confere atributos como objetividade, competitividade e transparência aos critérios utilizados. Em outros termos, o gestor pode até tentar escolher os gestores da melhor forma possível, mas sem um processo definido, tais atributos não estarão presentes ou serão amesquinhados.

140. Quanto aos itens 128, 132 e 135 do Relatório Preliminar da Auditoria, referentes ao mesmo achado anteriormente citado, consta no primeiro item que a maior discricionariedade na escolha dos gestores pelo Reitor não pode deixar de observar os princípios da impessoalidade, eficiência e transparência. Os outros dois itens (132 e 135) tratam da consequente recomendação e da síntese feita na conclusão geral do Relatório sobre o respectivo achado. Os gestores solicitaram a exclusão dessas informações no item 128 e dos itens consequentes (132 e 135), argumentando que a própria legislação já indica que os cargos são de livre nomeação, sendo "prerrogativa legal do dirigente máximo da instituição a escolha da equipe gestora", razão pela qual também deve ser considerada a confiança nos processos de escolha, para além desses princípios.

140.1. Não assiste razão ao gestor do IFS. Em que pese a legislação permita a livre nomeação, esta fiscalização se trata de auditoria operacional, cujos achados estão fundamentados nos critérios expostos no próprio Relatório da Auditoria, pelo que foram propostas pela equipe de auditoria recomendações a serem atendidas ou não, parcial ou integralmente, com as respectivas justificativas. Não sem razão, um dos critérios é a recomendação contida no item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013 – TCU – Plenário.

140.2. Ademais, o atendimento à questão da confiança que deve haver entre os gestores que escolhem e os escolhidos não impossibilita a observância aos princípios da impessoalidade, eficiência e transparência. Quando houver conflito, caberá ao gestor se adequar de maneira ponderada a esses requisitos, ora atendendo mais a um, ora mais a outro, não sendo, pois, um óbice à adoção, ainda que parcial, da prática em comento.

140.3. Por fim, quanto aos cargos da alta administração (reitor e pró-reitores) e de diretor de campus, o processo de seleção para esses cargos pode ser diferenciado. É até aceitável, em alguns casos, haver indicação política, devido à natureza da organização, desde que isso não se transforme em regra para todos os cargos gerenciais e seja demonstrado que o indicado possui competência minimamente adequada, segundo as atribuições do cargo.

141. Portanto, considera-se que os comentários enviados pelos gestores não afetam o mérito das análises e conclusões da auditoria, tampouco as propostas de recomendações dirigidas ao IFS. Contudo, considerando alguns esclarecimentos importantes apresentados, estes foram incorporados nas respectivas seções do Relatório Final da Auditoria de Governança e Gestão de Pessoas no IFS."

590. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria. Conforme detalha a unidade técnica (peça 36, p. 28-29, destaques acrescidos):

"a) Componente: Liderança da alta administração. Constatação: o **monitoramento das diretrizes é deficiente** e **não foram constatadas ações corretivas** para problemas na execução dos planos de ação (achado 1). Recomendações: adote mecanismos efetivos para garantir a **identificação das diretrizes** aplicáveis à área de gestão de pessoas e o **monitoramento daquelas tidas como prioritárias**, bem como para assegurar a **definição e execução de ações corretivas** quando ocorrerem problemas na execução dos planos de ação (item 69).

b) Componente: Alinhamento estratégico. Constatação: **Objetivos, indicadores de desempenho e metas insuficientes** para a área de gestão de pessoas (achado 2). Recomendação: avalie a oportunidade e conveniência de elaborar **plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas** para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Progep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional (item 83). Dar ciência ao IFS que a não elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e ao Decreto 5.825/2006 (item 84).

c) Componente: Gestão da liderança e do conhecimento. Constatação: **não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes** atuais nem de potenciais sucessores (achado 3). Recomendações: realize o **mapeamento de competências gerenciais** existentes e desejadas e garanta a **oferta de ações educacionais**

contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, **alinhadas com as lacunas** identificadas; e avalie a oportunidade e conveniência da criação de **banco de talentos** que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (item 102).

d) Componente: Cultura orientada a resultados. Constatação: os processos de **capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares** entre si (achado 4). Recomendação: assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão (item 115).

e) Componente: Gestão de talentos. Constatação: **não há processo em vigor de seleção de gestores** orientado por competências (achado 5). Recomendação: estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão, para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (item 132).”

591. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria identificou inconsistência em três, conforme descrito abaixo (peça 36, p.29):

Item do questionário (prática)	Resposta no Levantamento	Situação encontrada na presente auditoria (referência aos parágrafos)
Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.	Adota integralmente a prática.	Adota parcialmente a prática. Constata-se que, de forma geral, a despeito de ter respondido no Levantamento de 2013 adotar integralmente a prática de executar processo de planejamento de GP, esta área no Instituto não possui um planejamento operacional alinhado ao planejamento estratégico da organização, com a definição de indicadores de desempenho, metas e mecanismos de acompanhamento para todas as funções estratégicas de RH (item 79).
Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.	Adota parcialmente a prática.	Pretende adotar a prática. Pois, não obstante a entidade adote a prática de realizar um Plano Anual de Capacitação, tal plano não corresponde a um programa de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança, pois trata apenas da oferta dos tradicionais conteúdos de interesse geral (Item 95).
Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.	Pretende adotar a prática.	Não prevê adotar a prática. Em entrevistas realizadas, foi verificado que a totalidade das funções gerenciais foi nomeada de forma discricionária, sendo realizada apenas uma análise informal das competências dos potenciais candidatos indicados. Foi argumentado que não há a intenção de adotar, a curto prazo, a prática da seleção de gestores de forma diferente (itens 123 e 125).

592. No entender da unidade técnica, as discrepâncias entre as informações prestadas e a situação encontrada na auditoria decorreram de equívocos de interpretação por parte dos respondentes, por ocasião da pesquisa efetuada via preenchimento de questionário, no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013.

593. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 36, p. 30):

“148.1. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) que avalie a oportunidade e conveniência de:

a) adotar mecanismos efetivos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias;

b) adotar mecanismos efetivos para assegurar a definição e execução de ações corretivas quando ocorrerem problemas na execução dos planos de ação;

c) elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Progep, com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional;

d) realizar o mapeamento de competências gerenciais existentes e desejadas e garantir a oferta de ações educacionais contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

e) criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

f) assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão; e,

g) estabelecer processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão, para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

148.2. Dar ciência ao IFS que a não elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e ao Decreto 5.825/2006;

148.3. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao IFS que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, que o órgão decidiu implementar, ainda que de forma parcial, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das eventuais recomendações que decidiu não adotar ou adotar parcialmente.”

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS), no período de 18/8 a 19/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

594. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

595. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada no IFS. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

596. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

597. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

598. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

599. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

600. Com relação à validação das informações prestadas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as

subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

601. Foram identificados cinco achados, sendo cada um deles correspondente a uma das cinco subquestões de auditoria.

602. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

603. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

604. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições.

605. Ao examinar Relatórios de Gestão e realizar entrevistas, a equipe constatou que **é deficiente o monitoramento das diretrizes e não há ações corretivas dos problemas na execução dos planos de ação**.

606. Embora existam instrumentos de planejamento e acompanhamento dos trabalhos realizados nessa área e o tema seja pontualmente abordado em reuniões, faltam ações concretamente voltadas ao monitoramento sistemático do cumprimento das diretrizes, bem como ações dirigidas à correção de problemas eventualmente identificados. As recomendações propostas envolvem a adoção de mecanismos que sejam efetivos para realizar essas atividades.

607. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

608. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **são insuficientes os objetivos, os indicadores de desempenho e as metas estabelecidos para a área de gestão de pessoas**.

609. Constatou-se que não existe um plano anual exclusivo que englobe a área de gestão de pessoas, com indicadores de desempenho adequados e metas para todas as funções estratégicas da atividade (recrutamento e seleção, desenvolvimento, avaliação de desempenho, retenção, planejamento da força de trabalho, gestão do clima). Conforme relata a equipe, não há planejamento operacional alinhado ao planejamento estratégico da organização. Reforço que, sem a análise sistêmica proporcionada por um planejamento global, o risco é o de que cada ação funcione de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia e os planos organizacionais. Da mesma forma, a ausência de indicadores adequados dificulta a correção de rumos e a melhoria contínua.

610. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se avaliem a oportunidade e a conveniência de elaborar plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progep), com vistas a maximizar a contribuição dessa área para a consecução da estratégia organizacional.

611. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

612. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

613. Foi comprovada a existência de plano de capacitação formalizado. Entretanto, o aspecto relativo à liderança (desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes de pessoas para o exercício da liderança na organização) não foi abordado por meio de área específica ou ações direcionadas. Ademais, as ações previstas no plano de 2013 não foram executadas, conforme constatado na documentação encaminhada e confirmado nas entrevistas.

614. De acordo com o relatório de auditoria, é possível que as ações de capacitação dos gestores não guardem correspondência imediata com as necessidades organizacionais, uma vez que inexiste confronto entre as competências desejadas (não identificadas) e as existentes.

615. A auditoria aponta ainda que a identificação de potenciais líderes não é feita de maneira estruturada.

616. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere ao IFS que realize mapeamento das competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores de maneira alinhada com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

617. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

618. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

619. Após entrevistar gestores e analisar normas correlatas, a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

620. Do relato da equipe, infere-se que não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes.

621. Na verdade, cabe a cada unidade organizacional informar a necessidade de cursos, sem correlação necessária com as competências individuais ou com o desempenho apurado.

622. O relatório indica que a nova resolução do instituto sobre o tema (Resolução-IFS 16/2014) poderá estabelecer vínculo entre desempenho e capacitação, uma vez que existem campos específicos para inserção de propostas de ações de capacitação no novo instrumento de avaliação de desempenho (peça 24). No meu entender, a localização da avaliação e das solicitações de capacitação em um mesmo instrumento é um primeiro passo. É desejável também que exista uma efetiva correspondência entre necessidade de aprimoramento/desenvolvimento identificada na avaliação de desempenho e novas sugestões de cursos que venham a subsidiar o plano de capacitação da organização.

623. Ressalto que a ausência de correspondência entre desempenho avaliado e capacitação pode ocasionar ofertas de qualificação e desenvolvimento dos servidores inapropriadas às reais necessidades da organização.

624. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar ao instituto que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

625. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais servidores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

626. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional. Também não há documentos atinentes a mapeamento de competências profissionais e gerenciais da organização.

627. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar ao IFS que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

628. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

629. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

630. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

631. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de **todos os cargos e funções de natureza gerencial** decorra de processo seletivo formal. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

632. No meu entender, é desejável que o IFS realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

633. Nesse sentido, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar ao instituto que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

634. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

635. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

636. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

637. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

638. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal no IFS, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, o IFS utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

639. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que não há acompanhamento sistemático sobre a aderência entre as atividades desempenhadas pela área de pessoal e as diretrizes estabelecidas pela Administração, nem monitoramento de metas, objetivos e indicadores que direcionem o setor para a consecução da estratégia organizacional.

640. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos objetivos definidos pela Administração.

641. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança do IFS.

642. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em três dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

643. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

1. Processo nº TC 016.258/2014-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção, pela alta administração, de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento do cumprimento daquelas tidas como prioritárias;

9.1.2. adoção de mecanismos efetivos para assegurar a definição e execução de ações corretivas quando ocorrerem problemas na execução dos planos de ação;

9.1.3. elaboração de plano que assegure a definição de objetivos, indicadores e metas para todas as funções estratégicas desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progep), com vistas a maximizar a contribuição da área de pessoal para a consecução da estratégia organizacional;

9.1.4. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.5. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.6. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.7. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. dar ciência ao IFS de que a não elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação contraria o disposto no art. 24 da Lei 11.091/2005 e ao Decreto 5.825/2006;

9.3. determinar ao IFS, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.4. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0107-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 016.259/2014-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe
Interessado: Secretaria de Controle Externo - Alagoas (00.414.607/0002-07)
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal de Sergipe (UFS), no período de 25/8 a 26/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

644. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

645. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na UFS com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

646. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-AL (peça 35):

“Antecedentes (Deliberação)

8. O tema governança tem sido explorado pelo TCU, por meio de levantamentos realizados para avaliar a situação de governança na área de Tecnologia da Informação desde 2007. Em 2013, iniciou-se a análise do assunto na área de gestão de pessoas por meio do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 - (TC 022.577/2012-2), levado a efeito pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) deste Tribunal.

9. Em decorrência desse trabalho, foi publicado o Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, que determinou a realização de fiscalizações para aferir a qualidade das informações prestadas no levantamento, bem como para

induzir melhorias na situação encontrada.

10. Em paralelo, o Plano de Controle Externo 2013-2014, convalidado pelo Tribunal em Sessão Plenária do dia 26 de março de 2014, relacionou como uma de suas linhas de ação:

'Avaliar a governança e a gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas.'

11. Diante disso e considerando critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEduc, no âmbito do TC 010.110/2014-3, efetuou proposta de auditoria do tipo Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a ser realizada com o apoio de outras seis unidades técnicas deste Tribunal, quais sejam, Secex-AC, Secex-AL, Secex-CE, Secex-MS, Secex-RJ e Secex-TO. O objetivo da FOC é verificar a situação de instituições de ensino em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas, bem como aferir a qualidade de informações prestadas no citado Levantamento.

12. A presente fiscalização decorre, então, da deliberação constante em Despacho de 26/5/2014 do Ministro Valmir Campelo, no processo acima mencionado, que apreciou a proposta de FOC da SecexEduc (TC 010.110/2014-3).

Visão Geral

13. Entende-se como governança de pessoas a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na utilização do capital humano pelas organizações. Nesse sentido, adaptando-se o entendimento presente no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 247, de 7/12/2011, pode-se conceituar governança de pessoas como o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

14. Tendo em vista que 'governança de pessoas' ainda é um conceito em construção, a Sefip – unidade técnica do TCU especializada na área de pessoal – elaborou a seguinte definição: conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Esta definição está fundamentada em diversas referências sobre o assunto e foi a adotada no presente trabalho.

15. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem como objetivos:

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

16. Cabe frisar que governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direcionamento), e gestão está mais relacionada à forma como se executa o que foi definido.

17. Nesse sentido, considera-se gestão de pessoas a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades e cada autor as classifica de uma forma. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. Já a aplicação envolve a análise e descrição de cargos e o planejamento e a alocação interna de recursos humanos. O desenvolvimento envolve a capacitação das pessoas que atuam na organização. Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. Por fim, a monitoração refere-se ao acompanhamento e controle das pessoas e à verificação dos resultados de seu trabalho, envolvendo a avaliação de desempenho e os sistemas de informações gerenciais (GIL, 2001). Ressalte-se que todas essas atividades estão intimamente relacionadas entre si, influenciando-se mutuamente.

18. Reconhecendo que a governança e a gestão de pessoas constituem a base para uma boa administração pública, o TCU realizou levantamento em 2013, (...).

19. Esse modelo de avaliação é composto por sete componentes, representando importantes sistemas da

área de pessoal. Uma breve descrição dos seus respectivos objetivos é apresentada a seguir:

- liderança da alta administração – avaliar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;

- alinhamento estratégico – avaliar a capacidade de alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;

- gestão da liderança e do conhecimento – avaliar a capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;

- cultura orientada para resultados – avaliar a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;

- gestão de talentos – avaliar a capacidade da organização de reduzir lacunas de competência por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;

- controle da concessão de direitos e vantagens – avaliar a capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e

- *accountability* – avaliar a capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

20. Trezentas e cinco organizações da Administração Pública Federal (APF) foram avaliadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas com base nesse modelo. O principal objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas na APF, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área.

21. Cabe destacar que um dos pontos mais vulneráveis identificados no levantamento foi o planejamento da força de trabalho, o qual, segundo o modelo supracitado, é considerado um fator de sucesso do sistema "Alinhamento estratégico". Esse fator trata da identificação do capital humano necessário para alcançar as metas organizacionais e da identificação das lacunas de competências, permitindo a adoção de estratégias adequadas para atender às necessidades identificadas.

Objetivos e Questões de Auditoria

22. O principal objetivo da presente fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) no referido levantamento realizado em 2013. A partir do conhecimento da realidade da entidade, buscou-se alcançar um segundo objetivo: contribuir para o aperfeiçoamento da sua governança e gestão de pessoas.

23. No que concerne ao trabalho de validação, foi decidido que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário do levantamento, apenas parte delas. Nesse sentido, foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Essa validação foi feita mediante a seguinte questão de auditoria: qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas? Para melhor organizar o trabalho, essa questão foi desdobrada em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente."

647. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 35, p. 07-08) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	**Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria**	**Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados**
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico:	Q24 – A organização executa processo de

	A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

648. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

649. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

650. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

651. O relatório apresenta cinco achados de auditoria, cuja essência transcrevo a seguir (peça 35, p. 09-25):

"3. Achados decorrentes das questões de auditoria

3.1. Liderança da alta administração

35. A governança pressupõe que a alta administração é a única responsável pelo estabelecimento dos processos de liderança em uma organização. No caso da Universidade Federal de Sergipe - UFS, considerou-se como alta administração, para fins do presente trabalho, o Conselho Universitário – CONSU, o Reitor, o vice-Reitor e os Pró-Reitores. Cabe destacar que a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEP é o órgão responsável pelo planejamento, desenvolvimento, recrutamento, seleção e controle de pessoal (peça 6, p. 32). A Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) é o órgão responsável pela coordenação do planejamento institucional da UFS (peça 6, p. 9). (...).

36. Dos processos de liderança destacam-se os seguintes: 1) estabelecer a estratégia da organização para cumprir sua missão; 2) definir objetivos, indicadores e metas organizacionais; 3) estabelecer a divisão de papéis necessários para cumprir a missão, objetivos e metas, assim como as responsabilidades desses papéis; 4) estabelecer macroprocessos de trabalho e estruturas funcionais/organizacionais coerentes com esses papéis e responsabilidades; 5) designar gestores para executar processos de trabalho; 6) alocar pessoas e recursos (financeiros e patrimoniais) às estruturas funcionais/organizacionais de maneira coerente com os objetivos e metas estabelecidos; e 7) estabelecer mecanismos de controle que assegurem o cumprimento da missão,

objetivos e metas (TC 007.887/2012-4, Relatório de Levantamento de Governança de TI, p. 34).

37. Este componente do modelo busca verificar a capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas. A governança de pessoal não está isolada no ambiente corporativo, mas sim conectada ao ambiente geral da organização. A atuação da área de gestão de pessoas é diretamente influenciada pela direção e pela organização da instituição, logo há uma dependência entre a governança de pessoal e a governança institucional.

38. Quanto à estrutura organizacional da instituição universitária, cabe registrar que, a despeito da autonomia que o art. 207, *caput*, da Constituição Federal confere às universidades, o art. 56 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) exige que as instituições públicas de educação superior obedeçam "ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional", o que é atendido com a existência do Conselho Universitário. Por exigência da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, em seu art. 16, incisos I e IV, os reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores de unidades universitárias serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores da carreira, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, o que imprime um caráter peculiar a essas organizações da Administração Pública Federal, com autonomia para a organização como um todo e uma certa autonomia, empoderamento, para os diretores em relação aos dirigentes máximos, os reitores, sendo todos servidores efetivos. Assim, ao tempo que não permite a existência na alta administração de servidores em cargos em comissão, essa configuração, prevista em lei, exige dos altos dirigentes bastante habilidade na relação com os demais dirigentes eleitos, para lograr o exercício da governança da organização.

39. A liderança da alta administração foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?

3.1.1. Achado 1: Insuficiência de diretrizes para gestão de pessoas com consequente prejuízo a seu monitoramento.

Situação Encontrada

40. As entrevistas e os documentos disponibilizados pela UFS, em resposta ao ofício do TCU, de 14/7/2014 (peças 1 e 23, p. 2), expõem a ausência de normativos internos a regulamentar o processo de planejamento da organização e, por consequência, para a área de pessoal. Porém, o Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, em seu art. 15, inciso II, alínea "b", exige a apresentação, dentre outros documentos, do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); bem assim, no art. 16, constam os elementos mínimos a serem abordados pelo PDI, dentre os quais, a missão, os objetivos e metas da instituição.

41. Para os servidores técnico-administrativos das instituições federais de ensino (Ifes), o respectivo plano de carreira (Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005) reza, em seu art. 24, que o PDI de cada IFE contemplará um Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira (PDIC), que deve conter (art. 24, §1º):

I - Dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição;

II - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e

III - Programa de Avaliação de Desempenho.

42. Os §§ 2º e 3º do mesmo artigo dispõem sobre os prazos que as Ifes possuíam para atender integralmente esse artigo 24, a contar da edição do Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006, que regulamenta a elaboração do PDIC.

43. Nas entrevistas, foi informado que as diretrizes para a área de Gestão de Pessoas da UFS estão previstas no Plano Desenvolvimento Institucional – PDI relativo ao período de 2010 a 2014. A análise do PDI revelou, para a área de gestão de pessoas, a existência de um eixo estruturante denominado "Motivação e Valorização das Pessoas". Já no quadro 06 do referido documento (peça 7, p. 51-53) traz um detalhamento das ações deste eixo estruturante.

44. Foi informada também a existência do documento "Planejamento Estratégico – Progep – 2014-2016" (peça 8). Tal documento traz como diretrizes da Unidade de Gestão de Pessoas da UFS:

I. Ampliar o quadro docente e técnico-administrativo de forma a atender a necessidade da força de trabalho a ser identificada através do dimensionamento de pessoal da UFS;

II. Otimizar Processo de Gestão de Pessoas;

III. Melhorar e consolidar sistemas de comunicação interna;

IV. Implantar o Centro de Atendimento ao Servidor;

V. Capacitar e Qualificar os servidores da UFS, propiciando o desenvolvimento pessoal e profissional, a progressão na carreira e o crescimento institucional;

VI. Elaborar uma política integrativa do servidor pré e pós-aposentadoria;

VII. Consolidar a implementação e a descentralização do Siass.

45. Entretanto, essas diretrizes não são suficientes para monitorar parte significativa da área de gestão de pessoas, como recrutamento e seleção, gestão de clima organizacional, gestão de desempenho, desenvolvimento gerencial, entre outras funções estratégicas a cargo dessa área. Ademais, apesar de detalhar diversas ações e programas a serem implementados, tal documento apresenta deficiências na definição de indicadores de desempenho, estabelecimento de metas (com conceituação, unidades de medida para aferição e metodologia de cálculo) e indicação de responsáveis pela execução e pelo controle.

46. Assim, os objetivos estratégicos da UFS e os indicadores e metas deles desdobrados lidam apenas com algumas das funções de recursos humanos, o que reduz a contribuição da área de GP no alcance da visão de organização a que se propõe a Universidade.

47. No âmbito da alta administração, naturalmente, o Conselho Universitário (Consu) também possui a atribuição de exercer papel na Governança em GP, por ser "órgão máximo de natureza normativa, consultiva e deliberativa da Universidade em matéria administrativa e de política universitária", que detém, dentre outras, a atribuição de "aprovar a política e o Plano Geral da Universidade".

48. Todavia, a análise das atas de reuniões do Consu do ano de 2014, apesar de tratarem de várias questões envolvendo a gestão de pessoas (aberturas de concursos, regulamentação de incentivos, capacitação e outros), não revela o acompanhamento sistemático de ações estratégicas previstas nos planos da organização (peça 25).

49. Para também subsidiar os processos de planejamento e monitoramento da UFS (registro e monitoramento das ações que sustentam os objetivos estratégicos), informou-se a adoção do software DotProject (peça 23), em uso desde agosto de 2014. Entretanto, identificou-se ser a referida ferramenta um software livre destinado especificamente à gerência de projetos (peça 18), e não ao suporte ao planejamento estratégico de uma organização.

50. Outrossim, segundo as entrevistas (peça 23, p. 1-2 e 5-6), como mecanismo de controle das ações estratégicas da UFS, são promovidas pela alta administração da organização reuniões de apresentação de resultado. Porém, não foram verificadas atas que formalizassem tais reuniões e auxiliassem no controle das ações abordadas nesses encontros.

51. Por fim, na análise do Relatório de Autoavaliação Institucional - 5º Ciclo – 2013/2014, elaborado pela Comissão Própria de Autoavaliação (CPA) da UFS (peça 9), não se verificou a abordagem a questões relativas ao alcance, ou não, de possíveis metas ou resultados das ações previstas no PDI 2010-2014 da organização.

Critérios

a) Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance das metas organizacionais - Prática L3.1 do Referencial Básico de Governança - TCU;

b) Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização - Prática E2.3 do Referencial Básico de Governança - TCU.

c) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário;

Possíveis causas

a) Ausência de formalização do processo de planejamento e gestão estratégica da organização;

b) Ausência de ferramentas de gestão aptas a materializar o controle sobre as ações estratégicas da organização.

c) Ausência de critérios estabelecidos em planos formais da organização para se aferir os resultados institucionais.

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Elevação do risco de não alcance dos objetivos estratégicos na área de gestão de pessoas;

b) Descontinuidade nas prioridades para a área de pessoal, dada a possibilidade de alta rotatividade da cúpula da organização.

Conclusão

52. Inicialmente se constatou que a UFS não possui normas formalizadas sobre o seu processo de planejamento e gestão estratégica. O principal instrumento de planejamento é o Plano Desenvolvimento Institucional – PDI, exigido pelo art. 3º da lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Além disso, as atribuições sobre o planejamento e a elaboração de

planos da organização estão dispersos no estatuto e regimento da UFS.

53. Observou-se que, embora existam planos organizacionais no nível estratégico da organização aptos a preverem diretrizes para a área de Gestão de pessoas (PDI e Plano estratégico – PROGEP), observou-se sérias deficiências dos mesmos em relação à previsão de indicadores de desempenho e estipulação de metas para as ações relacionadas.

54. A imprecisão na formulação de diretrizes somada à ausência de efetivos mecanismos gerenciais de monitoramento e a falta de indicadores para aferir o alcance das metas estabelecidas, inviabiliza a supervisão da Gestão de Pessoas por parte da alta administração da Ifes e a adoção de medidas corretivas para os desvios porventura verificados.

55. Dado o caráter *sui generis* das organizações universitárias federais, em que grande parte dos gestores são eleitos pela comunidade acadêmica da instituição, e a elevada proporção de decisões administrativas remetidas ao Conselho Superior (Consu), há necessidade de mecanismos de governança que proporcionem uma relativa permanência e estabilidade de políticas, planos e diretrizes organizacionais.

56. Assim, a formalização, a aprovação e a legitimação de planos da instituição perante seus órgãos superiores, bem como de seu próprio processo de planejamento e gestão estratégica, constituem ferramentas de governança aptas a suportar o processo de liderança da UFS.

57. Assim, considerando a iminência da elaboração do novo PDI da instituição, e, portanto, a oportunidade de reflexão a respeito das diretrizes, indicadores e metas adequadas para maximizar a contribuição da gestão de pessoas para os objetivos da organização, mostra-se adequado recomendar à organização medidas com vista a superar as deficiências apontadas.

Propostas de encaminhamento

58. **Recomendar** à alta administração da UFS que:

a) adote mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão, de sistemas de auxílio a esses processos etc.; e

b) inclua no novo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que será elaborado para o período 2015/2019: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

3.2. Alinhamento Estratégico

59. O alinhamento estratégico é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. No levantamento realizado pela Sefip em 2013 esse alinhamento foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. Um deles foi o fator "Planejamento da gestão de pessoas", que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas, visando dar suporte direto à implementação dos planos organizacionais.

60. Esta seção do relatório está relacionada a esse fator de sucesso, que, na presente fiscalização, foi analisado no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?

3.2.1. Achado 2: Indicadores de desempenho e metas insuficientes para a área de gestão de pessoas.

Situação Encontrada

61. A análise do PDI revelou que um de seus eixos estruturantes é "Motivação e Valorização das Pessoas". Já no quadro 6 do referido documento (peça 7, p. 51-53) traz um detalhamento das ações deste eixo estruturante, [conforme amostra exposta no quadro à peça 35, p. 14] (...).

62. No entanto, não foram definidos indicadores de desempenho e metas aferíveis para as referidas ações.

63. Foi analisado, também, o "Planejamento Estratégico – PROGEP – 2014-2016" (peça 8). Tal documento traz um rol de ações a serem desenvolvidas [conforme quadro à peça 35, p. 15] (...).

64. Na análise deste plano, foi identificada a ausência de definição precisa de indicadores de desempenho, do estabelecimento de metas (com a devida conceituação, indicação da unidade de medida para aferição do resultado, metodologia de cálculo e prazos) e da indicação de responsáveis pela execução e pelo controle das ações.

65. Conforme podemos observar, da comparação de amostra das ações previstas nos dois planos analisados, não há correlação entre os mesmos. Ou seja, ações previstas no PDI (peça 7, p. 51-53) não são detalhadas ou, ao menos, refletidas no Plano da Progep (peça 8, p. 6-10). Dessa maneira, na UFS, a existência

de objetivos estratégicos estabelecidos para toda a organização não atende à necessidade de estabelecimento de objetivos, indicadores e metas específicos para a área de pessoal.

66. Tal constatação, em tese, resulta da falta de sistema de planejamento formalmente definido, o que o tornaria mais consistente e coeso, conforme já apontado no item 53, e a qual provoca a falta de alinhamento estratégico entre os objetivos estratégicos traçados no PDI e as ações desdobradas nos demais planos da organização. Essa situação cria dificuldades para o monitoramento dos objetivos estratégicos pela alta administração.

Critérios

a) Elaborar plano de gestão de pessoas anual, com definição de metas, objetivos e investimentos, o qual está relacionado ao planejamento estratégico da organização e apoia o cumprimento da missão - HCCAF, 2005, Seção II-6; e,

b) Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 9.1.1.1 - recomendar a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

Possíveis causas

a) Ausência de formalização do processo de planejamento e gestão estratégica da organização;

b) Ausência de ferramentas de gestão aptas a materializar o controle sobre as ações estratégicas da organização: e,

c) Ausência de critérios estabelecidos em plano formais da organização para se aferir os resultados institucionais

Possíveis efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Elevação do risco de não alcance dos objetivos estratégicos na área de gestão de pessoas;

b) Descontinuidade nas prioridades para a área de pessoal, dada a possibilidade de alta rotatividade da cúpula da organização; e

c) Dificuldades para o monitoramento dos objetivos estratégicos pela alta administração.

Conclusão

67. Verificou-se que o PDI da UFS e o Plano Estratégico – Progep – 2014-2016 são deficientes na definição de indicadores de desempenho e de metas para as diversas ações propostas para a área de Gestão de Pessoas.

68. Ressalta-se aqui a importância de se manter a coerência e o alinhamento entre as estratégias, os objetivos e as ações da organização. Há necessidade de se institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos. Do contrário, poderá haver a fragmentação da missão e a superposição de ações ou a realização de esforços mutuamente contraproducentes.

69. A ausência de definição precisa de indicadores de desempenho, e do estabelecimento de metas (com a devida conceituação, indicação da unidade de medida para aferição do resultado e metodologia de cálculo) e indicação de responsáveis pela execução e pelo controle, resulta em obstáculos às ações de controle e monitoramento, ante a ausência de parâmetros para estas ações, e provoca reflexos na qualidade das informações institucionais, além de abrir espaços para a realização de ações desconexas os objetivos fixados no plano estratégico da organização.

70. Assim, considerando a iminência da elaboração do novo PDI da instituição, e, portanto, a oportunidade de reflexão a respeito das diretrizes, indicadores e metas adequadas para maximizar a contribuição da gestão de pessoas para os objetivos da organização, mostra-se adequado recomendar à organização medidas com vista a superar as deficiências apontadas.

Propostas de encaminhamento

71. **Recomendar** à UFS que inclua no novo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que será elaborado para o período 2015/2019: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas.

3.3. Gestão da liderança e do conhecimento

72. O desempenho organizacional é fortemente dependente da adequada capacitação dos membros da alta

administração e dos demais gestores, com vistas ao desenvolvimento das competências necessárias à execução de suas atividades. De acordo com a Ifac, o processo de capacitação deve ocorrer quando os gestores forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário. Ademais, é fundamental que a Administração Pública Federal (APF) concentre esforços no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança.

73. Segundo o modelo de avaliação no qual se fundamenta o presente trabalho, o sistema "gestão da liderança e do conhecimento" tem por objetivo garantir a continuidade da liderança da organização, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem.

74. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de quatro fatores de sucesso. A presente auditoria focou apenas em um deles, "Gestão da liderança e processo sucessório", que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização".

75. Esta parte do modelo foi analisada no âmbito da seguinte subquestão de auditoria: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?

3.3.1. Achado 3: Não há programas para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais nem de potenciais sucessores

Situação Encontrada

76. As ações de capacitação na UFS estão previstas nos Programas Anuais de Capacitação, em que "estão organizadas ações que visam a satisfação e o desenvolvimento pessoal e profissional com vistas a contribuir cada vez mais para o progresso e crescimento institucional", as quais "são direcionadas a todos os servidores técnico-administrativos e docentes da UFS", podendo ser incluídos servidores de outras instituições federais, por intermédio de termos de cooperação com a UFS (peças 10, p. 7-8, e 11, p. 6-7).

77. Ele é elaborado e executado no mesmo ano de sua vigência pela Divisão de Desenvolvimento de Pessoal (Didep), da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (Progep) da UFS, após apreciação do Reitor e do Consu, conforme o arts. 4º, inciso VII, e 41, §2º, do Anexo II da Resolução-UFS-Consu 2/2008, que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes (PDIC) do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), da Lei 11.091/2005, bem como regulamenta o Programa de Capacitação e o Programa de Avaliação de Desempenho no âmbito da (peça 12, p. 1, 10 e 16).

78. Sua elaboração se orienta pela legislação de pessoal e pelos levantamentos das necessidades de treinamento feitos pela Didep e por solicitações de gestores para seus subordinados ou do próprio servidor interessado (peças 10, p. 9, 11, p. 8, e peças 13, 14 e 23). Neste último caso, geralmente para obter progressão por capacitação profissional, nos termos previstos no art. 10, §1º, da Lei 11.091/2005.

79. Com base no art. 5º, inciso IV, do Anexo II da Resolução-UFS-Consu 2/2008, o Programa de Capacitação deverá contemplar, dentre outras, a linha de desenvolvimento da gestão, com vistas "à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestão" (peça 12, p. 17).

80. O Programa de Capacitação 2013 previa 46 ações, com oferta de 1.160 vagas e carga horária total de 1.829 horas-aula, enquanto o de 2014 contém 36 eventos, ofertando 1.050 vagas e 1.626 horas-aula de carga horária total. Em ambos os programas, as ações estão distribuídas em quatro modalidades de formação, a saber: Educação Corporativa, Capacitação Específica, Desenvolvimento de Competências Complementares e Desenvolvimento de Competências Gerenciais (peças 10, p. 12-15, e 11, p. 10-14).

81. Na modalidade "Desenvolvimento de Competências Gerenciais", no Programa de 2013 foram oferecidos cinco cursos, com um total de 245 horas-aula previstas, a saber: Gestão de Materiais e Patrimônios, Gestão Estratégica de Pessoas, Gestão Estratégica de Processos Gerenciais, Oficina de Gerenciamento de Trabalho em Equipe e Oficina de Estratégias de Liderança no Setor Público. Já na edição 2014, é oferecido somente o curso de Gestão Estratégica de Pessoas, com cinquenta horas-aula.

82. A despeito de a Resolução-UFS-Consu 2/2008 e os Programas de Capacitação 2013 e 2014 contemplarem linha de ações para desenvolvimento de competências gerenciais e de liderança, não há participação efetiva dos gestores em cursos de tal linha, como evidencia resposta da UFS em mensagem eletrônica de 25/7/2014, que informa a participação de apenas um gestor, dentre 47 servidores capacitados para essas finalidades. E em decorrência de greve, a execução do Programa de 2014 estava iniciando, quando das visitas de campo da auditoria (peças 15 e 16).

83. Na entrevista com os gestores envolvidos, foi relatado que não há processo de desenvolvimento de lideranças; bem assim, não há, de fato, para gestores ou potenciais gestores incentivos específicos para

participação em cursos dessa linha, com exceção do incentivo financeiro da progressão na carreira, facultada a todos que participem de capacitações em todas as linhas previstas; e inclusive há gestores que não autorizam a participação de seus subordinados em capacitações. A respeito da implementação de processos de desenvolvimento de lideranças, consta que já se discutiu informalmente, mas não houve qualquer decisão formal nesse sentido (peça 23, p. 5).

84. Ademais, não obstante o art. 5º, inciso IV, do Anexo II da Resolução-UFS-Consu 2/2008, prever que a participação em cursos da linha gerencial "deverá se constituir em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção", não se constatou na UFS a adoção de medidas para cumprir esta norma interna.

85. Percebe-se também que não há na UFS ações para a identificação de novos líderes e para o mapeamento de competências profissionais e gerenciais, medidas de suma importância para o cenário de rotatividade de gestores no órgão (peça 23, p. 6 e 8).

86. Por fim, a previsão nos programas de capacitação não assegura que os cursos são realizados, por não haver mecanismos efetivos que incentivem ou obriguem a participação de gestores ou potenciais gestores em cursos de desenvolvimento gerencial, como anotado nos itens 82 e 83 retro, a exemplo dos dois eventos (dos cinco) previstos no Programa de Capacitação de 2013 não executados por falta de quórum, quais sejam: Oficina de Gerenciamento de Trabalho em Equipe e Oficina de Estratégias de Liderança no Setor Público (peças 17 e 23, p. 8-9). Para o total dos cursos do Programa de 2013, dos 46 previstos 39 foram realizados (peça 26, p. 2).

Possíveis causas

a) Gestão por competência não foi implantada;

b) Alta rotatividade inibe a identificação de novas lideranças e o investimento nessas pessoas;

c) Baixa atratividade dos cargos gerenciais; e

d) O desenvolvimento de gestores não é priorizado em face das exigências institucionais de qualificação técnica.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Existência de gestores sem as competências necessárias para o bom desempenho da função;

b) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores; e,

c) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Conclusão

87. Não obstante esteja previsto na Resolução-UFS-Consu 2/2008 e nos Programas de Capacitação 2013 e 2014 a promoção de capacitações de desenvolvimento gerencial, contatou-se a ausência de programa para desenvolvimento contínuo dos líderes atuais e de potenciais sucessores, bem como não foram identificados mecanismos para assegurar a execução dos cursos de desenvolvimento gerencial previstos.

88. Para a adoção de programa de desenvolvimento gerencial, é forçoso, *a priori*, definir as competências e as necessidades de capacitação dos gestores. Percebe-se que, como não há uma definição de competências gerenciais requeridas para o sucesso do órgão, não é possível direcionar o investimento em ações sistematizadas de desenvolvimento.

89. Após o exame das necessidades de capacitação, os programas de capacitação devem prever a realização de eventos destinados a suprir as lacunas (atuais e futuras). Ademais, cumpre haver esforços no alinhamento entre o que foi planejado e a sua execução.

90. A identificação e desenvolvimento de novos líderes prestaria o papel de valorizar o servidor, sendo fator de retenção da força de trabalho no órgão. Nesse sentido, propõe-se que o órgão desenvolva um banco de talentos com potenciais servidores para assunção a cargos gerenciais, quando a rotatividade for inevitável.

91. O banco de talentos é um sistema que dispõe de dados sobre as pessoas, que vão desde informações cadastrais (nome, endereço, fone, etc.) até informações sobre sua vida profissional, formação acadêmica, experiência profissional, atividades desenvolvidas e atividades que estão aptos a desenvolver, idiomas de domínio, entre outros. O armazenamento destas informações pode ser utilizado para várias aplicações na organização, desde contratação, promoção de cargos até identificação de competências e habilidades. Essa ferramenta instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores.

92. Em caso de adoção dessa ferramenta de gestão, cabe esclarecer que um banco de talentos deve estar de acordo com a gestão por competência do órgão e deve oferecer, no mínimo, as seguintes funcionalidades: identificar quem é quem dentro da organização; permitir levantamento de indicadores estatísticos da área de gestão de pessoas; permitir a estruturação de currículos; captar talentos internos; e permitir o levantamento do

histórico profissional dos colaboradores.

Propostas de encaminhamento

93. Recomendar à UFS que:

a) realize o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas; e,

b) avalie a oportunidade e conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

3.4. Cultura orientada a resultados

94. Este componente avalia a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que efetivamente diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, esse componente do modelo foi analisado por meio de três fatores de sucesso.

95. Na presente auditoria foi analisado somente o fator de sucesso "Avaliação de desempenho", que se refere à adoção de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie altos de baixos níveis de desempenho.

96. A boa governança no setor público depende da capacidade das organizações, a qual está condicionada ao desempenho de seus gestores e servidores. Dessa forma, busca-se identificar a adoção de modelo de avaliação de desempenho que preveja a formulação de planos com metas individuais e/ou de equipes, no qual tanto servidores quanto gestores são avaliados.

97. Além disso, tendo em conta que todas as funções de gestão de pessoas estão interligadas, as funções de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

98. Esta parte do modelo de avaliação está detalhada pela seguinte subquestão de auditoria: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?

3.4.1. Achado 4 - Os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si.

Situação Encontrada

99. A análise dos documentos e entrevistas revelou não haver ligação entre a avaliação de desempenho e a capacitação na UFS (peças 16 e 23). Como já registrado no item 80 retro, a elaboração dos programas de capacitação se baseia na legislação de pessoal, nos levantamentos das necessidades de treinamento feitos pela Didep e por solicitações de servidores interessados ou de seus gestores (peças 10, p. 9, 11, p. 8, e peças 13, 14 e 23, p. 6).

100. Pelos levantamentos ou por solicitações, as necessidades de capacitação são informadas sem necessária correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado, tampouco o formulário de levantamento trata dos servidores individualmente, mas das equipes. O formulário disponibilizado pela UFS, de levantamento das necessidades de treinamento, demonstra avanço ao trazer um rol genérico de 45 competências, habilidades e atitudes esperadas dos servidores.

101. Todavia, na ausência de mapeamento de competências profissionais e gerenciais na organização (peça 4, p. 9), a resposta fornecida no formulário (de preenchimento não obrigatório), com a relevância das competências avaliadas, pode variar, a depender da pessoa do gestor que responde ou da época em que responde (peça 13). Bem assim, não se verifica vínculo entre o citado rol de competências, habilidades e atitudes com a relação de indicadores avaliados no instrumento de avaliação de desempenho (peça 24). Desse modo, a Didep não pode prescindir da proatividade do gestor, a quem resta identificar os cursos que tenham ligação direta com o desempenho de seus subordinados, ou do servidor diligente, caso este tenha interesse em qualificar seu trabalho.

102. Segundo o art. 10 da Lei 11.091/2005 (PCCTAE), há dois tipos de progressão para técnicos: por capacitação e por mérito. A primeira decorre de iniciativa do técnico, ao participar de cursos de capacitação; a segunda decorre do resultado do seu desempenho no trabalho, a partir do preenchimento de instrumento de auto avaliação e avaliação da chefia imediata. Destaque-se que a aplicação e gestão desse instrumento de avaliação é atribuição da Progep. As progressões dos servidores técnico-administrativos por capacitação e por mérito cumprem um interstício de dezoito meses, segundo previsto no arts. 10, §1º, e 10-A, *caput*, da mesma lei. Cabe destacar, ainda, o incentivo por titulação pago aos servidores por formação superior à exigência do cargo,

previsto no art. 11 daquele diploma legal. E segundo o art. 12, § 2º, inciso II, da Lei 12.772/2012 (do Plano de Carreira e Cargos do Magistério Federal), a avaliação de desempenho e o interstício de 24 meses são os requisitos para progressão na carreira para os docentes do magistério federal.

103. Foi informado que até 2013 a avaliação de desempenho era utilizada para levantamento de necessidades de capacitação, mas não se verificou que esse canal era utilizado para se informar lacunas de competência, ou seja, as eventuais capacitações sugeridas não tinham de estar relacionadas a algum fator avaliativo em que o servidor não obtinha avaliação adequada. Ocorre que o Programa de Avaliação de Desempenho deve subsidiar a elaboração dos programas de capacitação e ser tratado como processo pedagógico, conforme a previsão do Decreto 5.825/2006, em seu art. 8º, §1º, inciso IV, e §2º, bem como da Resolução-UFS-Consu 2/2008, em seu item 6.2.3.1, que prevê, dentre os objetivos da avaliação de desempenho, "realizar a política de gestão de pessoal no âmbito da UFS como alavanca para integrar outros processos: dimensionamento da força de trabalho, programas de capacitação, análise de processos de trabalho" (peças 12 e 16, p. 11).

104. Além disso, esse item do instrumento de avaliação de desempenho, utilizado para levantamento de necessidades de capacitação, teve a sua continuidade interrompida desde 2013, devido à falta de informação dos usuários (peças 4, p. 6, e 16). Bem assim, esse instrumento não considera, para fins de avaliação subsequente, necessidades de capacitação levantadas anteriormente. Assim, não foi verificada a existência de norma ou mecanismos que prevejam capacitação para servidor com desempenho inadequado e que levem em consideração essa capacitação em avaliações subsequentes.

105. Ademais, em que pese a resposta prestada no Levantamento de 2013, de adoção integral da prática, a UFS efetua avaliação de desempenho de seus servidores, inclusive gestores, segundo prevê o Programa de Avaliação de Desempenho (PAD), regulamentado na Resolução-UFS-Consu 2/2008, em seu arts. 1º, 3º e 4º. Porém, a UFS não realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores referenciada no alcance de seus resultados, apesar de já ter existido plano com fixação de atividades individuais (peça 19).

106. Dessa maneira, apesar dos normativos internos competentes (peças 12 e 20), a UFS subutiliza o processo de avaliação de desempenho, ao tratá-lo, na prática, apenas para fins de progressão por mérito. A Universidade não logra identificar os servidores que teriam seu desempenho aperfeiçoado a partir de ações de desenvolvimento, tampouco de avaliar o impacto das capacitações no desempenho do servidor. Desse modo, a entidade deixa de utilizar a capacitação como ferramenta motivacional, pois o servidor não se sente incentivado nem consegue perceber investimentos diretos em seu desenvolvimento.

Critérios

a) Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si - Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII;

b) Contemplar a avaliação das necessidades de treinamento e desenvolvimento na avaliação de desempenho - IFAC, 2013; e,

c) Adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual - Decreto 5.707/2006, art. 1º, III.

Possíveis causas

a) Levantamento de necessidades de capacitação não se baseia nas competências a serem desenvolvidas, segundo mapeamento de competências, mas na solicitação de capacitação e em levantamento feito por formulário de preenchimento facultativo, com rol genérico de competências, habilidades e atitudes.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Ofertas de capacitação que não atendam às reais necessidades dos servidores ante as competências requeridas pela organização;

b) Gasto desnecessário com ações de capacitação desvinculadas de diagnóstico de necessidades; e,

c) Atuação reativa da Didep, que despende mais esforços no atendimento às solicitações de capacitações.

Conclusão

107. A oferta de capacitação não está baseada em diagnóstico institucional para estabelecimento de necessidades, mas no levantamento de cursos das diferentes áreas e por solicitação de interessados. A avaliação de desempenho na UFS não identifica as necessidades de capacitação dos servidores e dos gestores, não servindo de subsídio para a elaboração dos Programas de Capacitação.

108. Diante disso, é forçoso que a UFS adote providências para cumprir a diretriz prevista no Decreto 5.707/2006, art. 3º, inciso VII, que preconiza considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do

desempenho do servidor complementares entre si.

109. Cabe salientar que a principal função do processo de avaliação de desempenho é identificar lacunas de competências, a fim de que possam ser definidas estratégias para reduzi-las ou eliminá-las.

Propostas de encaminhamento

110. **Recomendar** à UFS assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

3.5. Gestão de Talentos

111. A Ifac (2001) afirma que a boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores.

112. O Referencial Básico de Governança do TCU vai ao encontro dessa premissa da IFAC, pois entende ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Como boa prática, propõe a utilização de processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional, com o intuito de garantir que os gestores tenham as competências necessárias para o exercício do cargo.

113. Nesse contexto, especialmente para as posições de liderança, os processos de recrutamento e seleção devem priorizar as competências dos candidatos (técnicas, gerenciais e interpessoais). Exemplos de competências essenciais para gerir bem pessoas são: habilidade para motivar, integridade, disposição para compartilhar conhecimentos e iniciativa.

114. A gestão de talentos pode ser vista como um sistema cujo principal objetivo é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas. No levantamento realizado pela Sefip em 2013, este componente do modelo está subdividido em dois fatores de sucesso: Recrutamento, seleção e integração; e Retenção.

115. Nesta auditoria foi analisado o fator de sucesso "Recrutamento, seleção e integração", que preconiza a utilização de processo para recrutar e selecionar, de forma estratégica e transparente, candidatos com as competências desejadas.

116. Essa parte do modelo foi analisada na seguinte subquestão de auditoria: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?

3.5.1. Achado 5: Não há processo em vigor de seleção de gestores orientado por competências

Situação Encontrada

117. A UFS possui 209 servidores ocupando cargos em comissão ou função gratificada, incluindo o Reitor e os Pró-reitores (peça 22).

118. Atualmente, a escolha desses gestores se dá de maneira discricionária, sem processo formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para respectivo espaço ocupacional (peças 4, p. 9, e 23, p. 6).

119. Uma parcela desses gestores – 124 gestores (um Reitor e 123 diretores de centro, coordenadores de cursos tecnológicos, de graduação e de pós-graduação) - é escolhida por meio de eleições em que todos os segmentos da comunidade acadêmica têm direito a votar, mas somente docentes efetivos da carreira podem ser votados, ou seja, podem se candidatar aos citados cargos em disputa, em cumprimento ao que prevê o art. 1º do Decreto 1.916, de 23 de maio de 1996, os arts. 22, 38, inciso V, 41, inciso III, e 46 do Estatuto da UFS (peça 5, p. 13 e 15-17). E para esses cargos eletivos – com exceção dos coordenadores de graduação - há mais um requisito para pleitear o cargo, qual seja, de possuir titulação mínima de doutor, conforme dispõe o art. 1º, §1º, do Decreto 1.916/1996, e o art. 46 do Estatuto da UFS (peça 5, p. 13 e 15-17).

120. Porquanto, essa modalidade de escolha, por suposto, assegura a transparência do processo de seleção. Entretanto, é em maior medida subjetivo, pelo fato de o amplo escrutínio, franqueado à toda comunidade acadêmica, possibilitar a escolha dos candidatos de maior visibilidade e simpatia, o que não assegura a qualificação do candidato para o desempenho da atividade específica de gestor. Por exemplo, o fato de um docente, com doutoramento, ser bastante conhecido e prestigiado, por ser um bom professor de Arquitetura, não pode ser condição suficiente para ser gestor da Faculdade de Arquitetura.

121. Para os demais cargos de gestor – a imensa maioria, como já referido -, o método de escolha é inteiramente discricionário, consoante informado em entrevista e previsto nos arts. 36, parágrafo único, 56, 80, do Estatuto da UFS, e arts. 11, 172, 174 e 178 do Regimento Interno da Reitoria (peças 5, p. 15, 19 e 22, peça 6,

p. 8, 38 e 40, e peça 23, p. 6). Ou seja, mesmo não havendo motivação ilegítima por parte do gestor na escolha de seus subordinados, essa sistemática de seleção, no mínimo, não confere objetividade, competividade e transparência a seus critérios utilizados.

122. Segundo os gestores - em resposta ao ofício do TCU de 14/7/2014 (peça 1) -, tratando dos subitens 1.21 a 1.24 do ofício do TCU de 7/7/2014 (peça 2), a UFS informou não haver política ou normatização na Instituição para a seleção e para ocupação de vagas ou funções gerenciais (peça 4, p. 9), o que corrobora a informação prestada quando do Levantamento de 2013, em que a UFS respondeu "não pretende adotar" a prática (de seleção de gestores orientada por competências), pelo que se conclui corresponder à realidade a resposta dada pela organização.

Critérios

a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU;

b) Dar ênfase na gestão por competências - Relatório da OCDE, 2010, p. 15;

c) Fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013; e,

d) Obedecer aos princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência – Constituição Federal, art. 37, *caput*.

Possíveis causas

a) A quantidade significativa de gestores eleitos; e

b) Ingerências políticas na escolha de ocupantes para os cargos e funções comissionadas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo;

b) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento no órgão;

c) Falta de profissionalização dos gestores;

d) Desconfiança da sociedade e outras partes interessadas quanto à qualificação dos gestores públicos; e

e) Ausência de banco de talentos.

Conclusão

123. Não há em vigor processo formal para seleção de gestores orientado por competências. Atualmente, a seleção para cargos em comissão/funções gratificadas não está sujeita a processo objetivo, formalmente pré-definido, competitivo e transparente. Ela é baseada em critérios discricionários, conforme conveniência do detentor da vaga que escolhe seus subordinados.

124. A consequência provável dessa situação é que muitos processos de seleção de gestores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais. A maior flexibilidade permitida pela legislação nos referidos processos não significa que princípios como os da impessoalidade, eficiência e transparência possam ser inobservados. No setor público, todos os processos de seleção, inclusive os de gestores, devem sempre visar à escolha de candidatos que melhor atendam ao interesse da organização, que deve refletir o interesse público.

125. Por essa razão, as seleções para os cargos/funções de natureza gerencial precisam ser sistematicamente baseadas na avaliação dos perfis de competência dos candidatos e em procedimentos de recrutamento e seleção transparentes e que privilegiem a concorrência.

126. Se o processo de seleção atender a esses requisitos, haverá diversos benefícios para a entidade, como: aumento da motivação, com a valorização do servidor e aumento das possibilidades de crescimento e diversificação na carreira; garantia de que o novo gestor possui as competências necessárias para o cargo; legitimidade do gestor selecionado para ocupar o cargo; maior transparência nos processos de seleção de gestores; e, menor ingerência pessoal na seleção para cargos e funções gerenciais.

127. Por fim, quanto aos cargos da alta administração (reitor e pró-reitores) e de diretor de unidades acadêmicas, o processo de seleção para esses cargos pode ser diferenciado, sendo até aceitável, em alguns casos, haver indicação política, devido à natureza da organização, desde que isso não se transforme em regra e seja demonstrado que o indicado possui competência minimamente adequada, segundo as atribuições do cargo.

Propostas de encaminhamento

128. Recomendar à UFS que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência."

652. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores (peças 30, 31 e 37). Examinando o pronunciamento apresentado, verifico que o reitor reconhece a pertinência, a adequação e a propriedade das orientações sugeridas à alta administração da UFS. Por outro lado, considera que a melhoria da estrutura de governança constitui um processo lento a ser incorporado internamente, dadas as particularidades que envolvem uma universidade.

653. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão foi a de que existem deficiências em todos os componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria. Conforme detalha a unidade técnica (peça 35, p. 26-27, destaques acrescidos):

"a) Componente: Liderança da alta administração. Constatação: **Insuficiência de diretrizes** para gestão de pessoas com consequente prejuízo a seu monitoramento (achado 1). Recomendações: adote **mecanismos para garantir a identificação das diretrizes** aplicáveis à área de gestão de pessoas e o **monitoramento daquelas tidas como prioritárias**, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão e de sistemas de auxílio a esses processos, bem como inclua no novo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que será elaborado para o período 2015/2019: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas (item 59).

b) Componente: Alinhamento estratégico. Constatação: **Indicadores de desempenho e metas insuficientes** para a área de gestão de pessoas (achado 2). Recomendação: inclua no novo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que será elaborado para o período 2015/2019: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas (item 72).

c) Componente: Gestão da liderança e do conhecimento. Constatação: **não há programas para desenvolvimento contínuo** dos líderes atuais nem de potenciais sucessores (achado 3). Recomendações: realize o **mapeamento de competências gerenciais** e garanta a **oferta de ações contínuas de desenvolvimento** de gestores e sucessores, **alinhadas com as lacunas identificadas**; e avalie a oportunidade e conveniência da criação de **banco de talentos** que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial (item 93).

d) Componente: Cultura orientada a resultados. Constatação: os processos de **capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares** entre si (achado 4). Recomendação: assegure que as **necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho** e **consideradas no planejamento anual** de capacitação do órgão (item 110).

e) Componente: Gestão de talentos. Constatação: **não há processo em vigor de seleção de gestores** orientado por competências (achado 5). Recomendação: estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para os cargos e funções de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência (item 128)."

654. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria identificou inconsistência em três, conforme descrito abaixo (peça 35, p. 27):

Item do questionário (prática)	Resposta no Levantamento	Situação encontrada na presente auditoria (referência aos parágrafos)
Q16 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.	Sim.	Não. A imprecisão na formulação de diretrizes somada à ausência de efetivos mecanismos gerenciais de monitoramento e a falta de indicadores para aferir o alcance das metas estabelecidas, inviabiliza a supervisão da Gestão de Pessoas por parte da alta administração da Ifes e a adoção de medidas corretivas para os

		desvios porventura verificados (item 55).
Q45 – A organização identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes.	Adota integralmente a prática.	Adota parcialmente a prática. Foi informado que até 2013 a avaliação de desempenho era utilizada para levantamento de necessidades de capacitação, mas não se verificou que esse canal era utilizado para se informar lacunas de competência, ou seja, as eventuais capacitações sugeridas não tinham de estar relacionadas a algum fator avaliativo em que o servidor não obtinha avaliação adequada. (Item 103).
Q56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.	Adota integralmente a prática.	Adota parcialmente a prática. Em que pese a resposta prestada no Levantamento de 2013, de adoção integral da prática, a UFS efetua avaliação de desempenho de seus servidores, inclusive gestores, segundo prevê o Programa de Avaliação de Desempenho (PAD), regulamentado na Resolução-UFS-Consu 2/2008, em seu arts. 1º, 3º e 4º. Porém, a UFS não realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores referenciada no alcance de seus resultados (item 105).

655. No entender da unidade técnica, as discrepâncias entre as informações prestadas e a situação encontrada na auditoria decorreram de equívocos de interpretação por parte dos respondentes, por ocasião da pesquisa efetuada via preenchimento de questionário, no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013.

656. Tendo em vista as deficiências apresentadas neste relatório, foi proposto o seguinte encaminhamento para que a entidade possa aperfeiçoar os seus sistemas de governança e gestão de pessoas, a fim de contribuir para a consecução da estratégia organizacional (peça 35, p. 27-28):

"140.1. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à UFS que avalie a oportunidade e conveniência de:

a) adotar mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão e de sistemas de auxílio a esses processos;

b) incluir no novo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que será elaborado para o período 2015/2019: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) previsão de mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

c) realizar o mapeamento de competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

e) criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

f) assegurar que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão; e,

g) estabelecer processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para os cargos e funções de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

140.2. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à UFS que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, que o órgão decidiu implementar, ainda que de forma parcial, os respectivos prazos e os responsáveis, bem como justificativa a respeito das eventuais recomendações que decidiu não adotar ou adotar parcialmente."

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal de Sergipe (UFS), no período de 25/8 a 26/9/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

657. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

658. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na UFS. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

659. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

660. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

661. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis." (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

662. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

663. Com relação à validação das informações prestadas pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

664. Foram identificados cinco achados, sendo cada um deles correspondente a uma das cinco subquestões de auditoria.

665. Posteriormente, os achados foram submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

666. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

667. Quando se aborda a **liderança da alta administração**, busca-se verificar a capacidade dos gestores de alto nível de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas (GP). A auditoria analisou quais mecanismos são utilizados pela alta administração para desempenhar essas atribuições.

668. Ao realizar entrevistas e examinar a documentação encaminhada pela universidade, a equipe constatou que **são insuficientes os controles que possam verificar o cumprimento das diretrizes e dos resultados na área de Gestão de Pessoas**.

669. Embora existam planos organizacionais em níveis estratégicos e o acompanhamento desse tema seja pontualmente abordado pela alta administração em reuniões, faltam ações específicas de monitoramento sistemático do cumprimento das diretrizes. Também não existem indicadores que possam mensurar o cumprimento de metas. Dessa forma, resta inviabilizada a supervisão das ações e a tempestividade na adoção de medidas corretivas caso ocorram desvios.

670. As recomendações propostas, com as quais estou de acordo, envolvem a adoção de mecanismos que auxiliem a identificação e o monitoramento do cumprimento das diretrizes aplicáveis à gestão de pessoas.

671. No que diz respeito ao **alinhamento estratégico**, pretende-se verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas estão alinhadas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais. Dentro desse sistema, a auditoria examinou especificamente se havia processo de planejamento para a área de gestão de pessoas.

672. A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram que **são insuficientes os indicadores de desempenho e as metas relacionados à área de gestão de pessoas**.

673. Constatou-se que a UFS executa de forma apenas parcial o processo de planejamento da gestão de pessoas, o que provoca falta de alinhamento estratégico entre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e os demais planos da organização.

674. Tomei o cuidado de analisar o PDI (peça 7, p. 51-53) e o Plano da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - Progep (peça 8, p. 6-10) a fim de compará-los, conforme indicado no relatório de auditoria. Ambos abordam importantes instrumentos da gestão de pessoas (são mencionados temas como: retenção de talentos, capacitação, gestão por competência, avaliação por resultados, ascensão funcional, alocação da força de trabalho, mapeamento de processos e identificação de lacunas de competências - necessidades requeridas pela organização -, entre outros).

675. Todavia, não é possível realizar uma correspondência imediata entre as diretrizes definidas nos planos, embora ocasionalmente haja coincidências. Entendo que o desejável seria que as macroestratégias estabelecidas pelo PDI estivessem suportadas pelos demais planos setoriais de forma coesa e coerente. Ao contrário, verifico que tais ações do PDI não se encontram detalhadas ou refletidas no Plano da Progep. Vale dizer, não existe correlação sistêmica entre os planos. Com isso, as atividades da área de gestão de pessoas podem estar funcionando de forma fragmentada, sem agregar valor para a estratégia organizacional.

676. Ademais, não foram definidos indicadores de desempenho ou metas aferíveis, o que dificulta o monitoramento, a correção de rumos e a melhoria contínua da organização.

677. Portanto, considero adequada a proposta de recomendação para que se incluam, no novo Plano de Desenvolvimento Institucional, objetivos alinhados às estratégias, indicadores relacionados a esses objetivos, metas para cada indicador e mecanismos de monitoramento. De relevo ainda que os

planos setoriais voltados à gestão de pessoas reflitam esses mesmos fatores, razão pela qual promovi pequeno acréscimo ao encaminhamento sugerido pela Secex.

678. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

679. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de líderes atuais nem de potenciais sucessores**.

680. O exame dos Programas de Capacitação relativos aos anos de 2013 e 2014 revelou a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação, incluindo a previsão de cursos voltados ao desenvolvimento de competências gerenciais. Entretanto, verificou-se que não há efetiva participação dos gestores em ações dessa natureza e nem processos de desenvolvimento contínuo de lideranças ou de identificação de novos líderes.

681. Conforme destaca a equipe, a previsão nos programas de capacitação não assegura que os cursos sejam efetivamente realizados, porquanto não há mecanismos que induzam a participação de atuais e potenciais gestores.

682. Ademais, é possível que as ações de capacitação dos gestores não guardem correspondência imediata com as necessidades organizacionais, uma vez que inexiste levantamento sistemático das competências gerenciais requeridas.

683. Ante essas constatações, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica. A primeira sugere à UFS que realize mapeamento das competências gerenciais e garanta a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores de maneira alinhada com as lacunas identificadas. A segunda propõe à universidade avaliar a oportunidade e a conveniência de se criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

684. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando em especial a sua vinculação aos resultados planejados.

685. A propósito, há que se analisar a avaliação de desempenho em conjunto com a gestão do conhecimento. Com efeito, considero que deve ser realizada uma triangulação entre identificação de lacunas de competências na entidade, avaliação de desempenho voltada a resultados e processo de capacitação, de modo que os dois primeiros forneçam subsídios para formulação do último. Ou seja, é desejável que o processo de capacitação seja planejado com as finalidades de suprir as lacunas de competências identificadas e aprimorar o baixo desempenho revelado pelas avaliações periódicas. Na mesma linha, a avaliação de desempenho posterior deve considerar se eventual necessidade de desenvolvimento identificada nas competências do servidor foi suprida por meio dos cursos solicitados e autorizados.

686. Após entrevistar gestores e examinar as normas correlatas, a auditoria concluiu que **os processos de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores não são complementares entre si**.

687. Relata a equipe que não é possível afirmar que a organização identifique, de modo sistemático, as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores e que as leve em consideração nas avaliações subsequentes. Assim, os programas de capacitação são delineados sem correlação com competências individuais ou com o desempenho apurado.

688. Até 2013, a avaliação de desempenho era utilizada para sugestões de capacitação. Entretanto, não se verificou a utilização desse canal para o levantamento de lacunas de competência, na medida em que não havia relação entre capacitações sugeridas e fatores avaliativos. Devido à falta de utilização por parte dos usuários, esse item do instrumento de avaliação de desempenho deixou de ser utilizado.

689. Ressalto que, sem essa correspondência entre desempenho avaliado e capacitação, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização.

690. Ante essas constatações, anuo à proposta de recomendar à universidade que assegure que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas quando da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação do órgão.

691. Ainda dentro do mesmo tópico, constatou-se que a instituição não realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e que a avaliação dos demais servidores não está vinculada aos resultados organizacionais. É desejável que a avaliação de desempenho seja efetivamente realizada e esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada gestor e servidor seja mensurado também em função do resultado da organização. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

692. Embora nada tenha sido proposto pela unidade técnica com relação a isso, considero pertinente recomendar que a universidade avalie a conveniência e a oportunidade de implementar sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

693. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos. O relatório registra a existência de 209 funções de gestão.

694. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que a escolha de dirigentes é feita sem procedimento formal e objetivo que assegure a qualificação adequada dos candidatos para o desempenho das atividades afetas aos cargos e funções pleiteados, com as competências esperadas para o respectivo espaço ocupacional. Também não há documentos atinentes a mapeamento de competências profissionais e gerenciais da organização.

695. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica propõe recomendar à UFS que estabeleça processo de seleção, ainda que de maneira diferenciada segundo o escalão hierárquico, para todas as funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência.

696. Em parcial dissonância com a unidade técnica, entendo que é essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica. Não estou convencido de que a formalização de processo seletivo seja melhor, *a priori*, do que a utilização dos critérios eleitos pela legislação que regula o tema, a qual privilegia outros princípios igualmente relevantes como os da autonomia e da democracia universitárias.

697. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito

Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

698. Registro essa ponderação, embora não desconheça que "o poder discricionário de um funcionário não significa que ele esteja livre para decidir sem padrões de bom senso" (DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.) e que, com base em critérios de razoabilidade, é possível exigir que ocupantes de cargos de livre provimento tenham qualificações mínimas para desempenhar adequadamente a sua função.

699. Feitas essas considerações, não creio que se deva sugerir, mesmo a título de recomendação, que o preenchimento de **todos os cargos e funções de natureza gerencial** decorra de processo seletivo formal. Por essa razão, quanto a esse ponto, o acórdão que submeto ao Plenário diferencia-se em parte da proposta inicialmente alvitrada pela unidade técnica.

700. No meu entender, é desejável que a UFS realize mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e crie banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

701. Nesse sentido, adoto encaminhamento mais aderente à abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema. Proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

702. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

703. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

704. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

705. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

706. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na UFS, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são esporadicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a UFS utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

707. Entretanto, faz-se necessário o desenvolvimento de estrutura organizacional que dê organicidade ao setor, assegurando que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que são insuficientes os controles relativos à verificação do cumprimento de diretrizes e resultados da área de pessoal. Foi identificada insuficiência também no

desenvolvimento de metas e indicadores, além do fato de que as estratégias do Plano de Desenvolvimento Institucional não estão desdobradas no plano de gestão de pessoas, não havendo a necessária correlação entre tais documentos.

708. Também não há interconexão entre: identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade; avaliações de desempenho; e planejamento de capacitação – ao mesmo tempo em que seria desejável que esses mecanismos estivessem interligados e direcionados ao alcance dos objetivos e resultados organizacionais.

709. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Universidade Federal de Sergipe. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da UFS.

710. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, identificaram-se inconsistências em três dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

711. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 108/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.259/2014-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo - Alagoas (00.414.607/0002-07).
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Sergipe.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (SECEX-AL).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de Sergipe, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. adoção de mecanismos para garantir a identificação das diretrizes aplicáveis à área de gestão de pessoas e o monitoramento daquelas tidas como prioritárias, a exemplo de normativos que tratem dos processos de planejamento e monitoramento da gestão e de sistemas de auxílio a esses processos;

9.1.2. inclusão, no novo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, que será elaborado para o período 2015/2019, de: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório;

(iv) previsão de mecanismos para que a alta administração possa acompanhar o desempenho da gestão de pessoas e se assegurar de que os planos do setor reflitam essas estratégias e objetivos;

9.1.3. realização de mapeamento de competências gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.4. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.5. adoção de medidas que assegurem que as necessidades de capacitação e desenvolvimento sejam identificadas no momento da avaliação de desempenho e consideradas no planejamento anual de capacitação da entidade;

9.1.6. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia organizacional, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.7. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à UFS, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de Sergipe e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0108-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 018.021/2014-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de São João del-Rei
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: Relatório de Auditoria Operacional realizada na Fundação Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Sistemas de Governança e Gestão de Pessoas. Aferição da qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Parte

integrante do FiscEducação. Oportunidades de melhoria na estrutura de governança da instituição. Recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), no período de 28/7 a 22/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

712. A referida FOC está sendo coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e foi formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2). Os resultados produzidos subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

713. O presente relatório aborda, em linhas gerais, auditoria realizada na UFSJ com vistas a avaliar aspectos ligados à governança, à formulação e à implantação de estratégias e planos institucionais relativos à gestão de pessoas.

714. Transcrevo a seguir, no essencial, a contextualização do presente trabalho realizada pela Secex-RJ (peça 13):

"Antecedentes (Deliberação)

4. Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, que deliberou a respeito das informações e conclusões apresentadas no Relatório do Levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, no ano de 2013, que teve o objetivo de avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas em amostra formada por 330 unidades jurisdicionadas, com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias nessa área (TC 022.577/2012-2).

Visão Geral

5. A governança e gestão de pessoas são conceitos complementares, o primeiro alcançando valores como planejamento estratégico, supervisão da gestão, e *accountability* (prestação de contas e responsabilização) e o segundo, valores concernentes à execução de medidas viabilizadoras da boa governança como: implementação do planejamento; certificação da conformidade legal das medidas adotadas; acompanhamento da evolução das ações e medidas adotadas; e avaliação de desempenho.

6. Estima-se que uma boa governança de pessoas possibilite um melhor alinhamento estratégico da gestão de pessoas com as prioridades da instituição, mediante a utilização racional e eficiente dos recursos humanos, mitigando riscos e auxiliando a tomada de decisões, tornando transparentes os papéis de cada um na organização, respectivas responsabilidades e resultados, entre outros benefícios.

7. Nesse contexto, a finalidade do presente trabalho foi verificar a consistência de informações no âmbito do questionário de autoavaliação preenchido no ano de 2013, assim como identificar possíveis deficiências e/ou boas práticas na área de gestão de pessoas da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).

Objetivo e Questões de Auditoria

8. O objetivo da fiscalização foi coletar evidências que validem informações declaradas pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) no levantamento de Governança e Gestão de Pessoas na APF realizado em 2013, por meio do preenchimento de questionário de autoavaliação. Registre-se que o segundo objetivo de auditoria descrito na Portaria de Fiscalização 1044 não foi abordado no trabalho, em virtude de orientação dos coordenadores da FOC.

9. Para a validação das informações da UFSJ, foi decidido pela SecexEduc que não seriam verificadas todas as informações declaradas no questionário, mas apenas oito itens do questionário de autoavaliação, contemplando os seguintes componentes (sistemas) do modelo de avaliação utilizado no levantamento: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

10. Essa validação foi feita no âmbito da 1ª questão de auditoria, a saber: "qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?".

11. Para melhor organização do trabalho, a SecexEduc desdobrou a questão em cinco subquestões de auditoria, uma para cada componente."

715. Tabela apresentada no relatório de auditoria (à peça 13, p. 05-06) detalha os oito itens selecionados a partir do levantamento e as subquestões no âmbito das quais foi realizada a validação:

Questão de auditoria	Componentes do modelo de avaliação e subquestões de auditoria	Itens do Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013 a serem validados
Qual é a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas?	Liderança da alta administração: Quais mecanismos são utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas?	A alta administração da organização: Q16 – Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; Q17 – Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas; Q19 – Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado.
	Alinhamento estratégico: A organização possui processo de planejamento para a área de gestão de pessoas?	Q24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho.
	Gestão da liderança e do conhecimento: A organização assegura a adequada capacitação dos seus líderes e a disponibilidade de sucessores qualificados?	Q40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendam às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes.
	Cultura orientada a resultados: A organização realiza avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultados?	A organização: Q45 – Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes. Q56 – Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização.
	Gestão de talentos: O processo de seleção de gestores é executado de forma transparente, pautando-se por critérios e competências previamente definidos?	Q71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

716. Coube à SecexEducação, como coordenadora da FOC, definir as questões e os procedimentos de auditoria com base nos itens do questionário utilizado no levantamento de governança e gestão de pessoas. Foram assim elaborados a matriz de planejamento da auditoria, o modelo de ofício de comunicação de fiscalização, o instrumento para coleta de informações e a matriz de possíveis achados. Realizou-se ainda workshop com membros das equipes de fiscalização das unidades executoras da FOC.

717. Cabe ressaltar que diversos documentos utilizados foram baseados nos que já haviam sido utilizados pela Sefip no Levantamento de 2013.

718. A unidade técnica descreve alguns documentos utilizados como critérios de auditoria: Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário (Levantamento de governança e gestão de pessoas); Referencial Básico de Governança do TCU (2ª ed., 2014); Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009); Guia das Melhores Práticas de Governança (IBGC, 2009); Human Capital Assessment and Accountability Framework – HCAAF: Practitioners' Guide (2005); Good Governance in the Public Sector - Consultation Draft for an International Framework (IFAC, 2013); e o Relatório da OCDE - Brasil: Governo Federal (2010).

719. Transcrevo a seguir, em essência, as investigações realizadas e os achados relatados pela equipe de auditoria (peça 13, p. 2-13):

"2. Relatório das questões de auditoria

15. O presente capítulo está organizado levando-se em consideração os componentes: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos. Apenas os componentes gestão da liderança e do conhecimento, e gestão de talentos possuem

achados de auditoria.

Parte A: Liderança da alta administração

Questão 16 – A alta administração da organização monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?

16. Inicialmente, ressalta-se que a alta administração da Universidade Federal de São João del-Rei monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas. Por essa razão, a resposta da Equipe de auditoria à questão 16 coincidiu com a da Universidade: 'sim'.

17. Para compreender, no entanto, como funciona esse monitoramento, é importante iniciar pelo funcionamento do sistema de planejamento e execução das diretrizes e objetivos estratégicos no âmbito da Universidade. Há dois documentos de planejamento: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), elaborado para cinco anos a partir de 1°/1/2014 e o Plano de Gestão, elaborado quadrienalmente, com vigência compreendendo o período de 2012 a 2016 (peça 6).

18. O primeiro documento tem caráter mais institucional, sendo sua aprovação e acompanhamento de responsabilidade do Conselho Universitário (Consu). Já o segundo tem características, como o próprio nome prenuncia, de plano de gestão. Ele está atrelado à gestão do Reitor à frente da Reitoria. No entanto, em ambos os documentos as diretrizes estabelecidas, inclusive as de gestão de pessoas, são as mesmas.

19. O acompanhamento no dia-a-dia é realizado tendo por base o Plano de Gestão, cujo monitoramento ocorre trimestralmente e semestralmente. Esse trabalho é coordenado pela Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PPLAN), que recebe as informações das demais Pró-Reitorias. Cada Pró-Reitoria é responsável pelo acompanhamento das diretrizes específicas atreladas ao seu setor. Assim, as diretrizes de gestão de pessoas estão sob a responsabilidade da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGP).

20. O acompanhamento realizado a cada três meses está restrito ao informe produzido pelas diversas Pró-Reitorias sobre o que foi ou não executado e quais os problemas que impediram e/ou dificultaram o atingimento dos objetivos estratégicos a cargo de cada Pró-Reitoria. As informações são consolidadas em documento intitulado 'Planilha de Acompanhamento dos Objetivos Estratégicos do Plano de Gestão 2012/2016' (peça 6).

21. Já o monitoramento semestral é mais amplo, pois são realizadas reuniões de acompanhamento, onde estão presentes todas as Pró-Reitorias. Na oportunidade há apresentação e discussão dos resultados alcançados, os problemas que dificultaram o atingimento dos objetivos estratégicos, sendo possível fazer ajustes nas metas e ações traçadas. Como o Plano de Gestão está atrelado à Reitoria, a aprovação dessas alterações é de competência do Reitor, não sendo necessário levá-las ao Conselho Universitário.

22. No momento, o último acompanhamento realizado foi o referente ao primeiro semestre de 2014, porém o documento de acompanhamento ainda está em fase de consolidação. Por essa razão, o último documento disponível refere-se ao acompanhamento do primeiro trimestre de 2014, consoante a Planilha de Acompanhamento acima mencionada.

23. Por fim, ressalta-se que não há normativo específico que preveja e regule como deve ser realizado o monitoramento, porém o próprio Plano de Gestão prevê como se dará essa atividade.

Questões 17 e 19 – A alta administração da organização: designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas? Monitora regularmente o funcionamento desse corpo colegiado?

24. Relativamente a corpo colegiado que auxilia a alta administração nas decisões estratégicas relativas à gestão de pessoas, no âmbito da UFSJ pode-se citar a existência de duas dessas estruturas: o Conselho Universitário (Consu) e o Conselho Diretor (Condi), ambos órgãos de deliberação da alta Administração.

25. A contribuição do Consu se dá por ocasião da aprovação do PDI, plano onde constam os objetivos estratégicos da Universidade, inclusive os relativos à gestão de pessoas (art. 11, inc. I e II do Estatuto da UFSJ, peça 6). A atuação ocorre também pela prestação de contas a que a Reitora deve prestar ao órgão, por intermédio do Relatório Anual de Atividades da UFSJ (inc. XXII do citado artigo). Ademais, compete ao Consu "aprovar normas decisórias sobre o desempenho dos servidores para fins de progressão por mérito" (inc. VI do art. 11). Esta norma está positivada na Resolução Consu n. 011/2009 (peça 6), que estabelece as normas regulamentares do Sistema de Gestão de Desempenho dos integrantes da carreira dos cargos técnicos-administrativos em educação da UFSJ (Siged).

26. O Conselho Diretor (Condi) é órgão fiscalizador, normativo, deliberativo e consultivo da alta administração da UFSJ, em matéria de natureza administrativa e econômico-financeira (art. 19, inc. I do Estatuto). É esse órgão que realiza o monitoramento das decisões relacionadas a matérias administrativas e financeiras, incluindo a aprovação da proposta orçamentária da UFSJ e da prestação de contas, para posterior

análise do Consu, nos termos do art. 19, inc. II e inc. III do Estatuto, respectivamente.

27. Por fim, ressalta-se a Comissão Interna de Supervisão do Plano De Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação da UFSJ (CISPE), criada nos termos do §3º do art. 22 da Lei n. 11.091/2005, com a finalidade de acompanhar, orientar, fiscalizar e avaliar a sua implementação no âmbito da respectiva Instituição Federal de Ensino.

Parte B: Alinhamento estratégico

Questão 24 – A organização executa processo de planejamento da gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?

28. A UFSJ, no questionário, respondeu que adota parcialmente a prática, mas a Equipe entendeu que, de fato, a prática é integralmente adotada.

29. O processo de planejamento da gestão de pessoas da UFSJ está inserido no planejamento maior da Universidade, estando consubstanciado nos documentos intitulados PDI e Plano de Gestão, nos termos já descritos anteriormente. No PDI estão presentes os objetivos estratégicos da organização e as metas associadas a cada objetivo.

30. Já o Plano de Gestão detalha o PDI, trazendo informações sobre a ação, o produto, os prazos, o setor responsável, os recursos necessários (materiais, humanos e orçamentários) e a necessidade de eventuais apoios. O monitoramento por sua vez ocorre nos termos já descrito acima.

31. Especificamente sobre a área de gestão de pessoas, o processo de planejamento ocorre por meio do monitoramento da força de trabalho e das necessidades que são identificadas (quantitativas e qualitativas). Ele está definido nas resoluções internas da instituição, não existindo um plano diretor específico para a área de pessoal, mas que, como já mencionado, os objetivos, indicadores e metas para a gestão de pessoas constam do plano de gestão estratégico. Entre as resoluções, destacam-se a Resolução 17/2007, que dispões sobre o Regimento Interno da PROGP (peça 6, pg. 9/15), a Resolução 52/2006, que aprova Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (peça 6, pg. 65/71) e a Resolução 23/2007, que estabelece normas para o Sistema de Gestão de Desempenho (Siged) (peça 6, pg. 83/90).

Parte C: Gestão da liderança e do conhecimento

Questão 40 – A organização oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?

32. A resposta da UFSJ e a da Equipe foram similares, de que a Instituição adota a prática parcialmente.

33. No que tange ao treinamento, a Universidade oferece oportunidades de capacitação e qualificação a seus servidores: o Programa Anual de Capacitação e Aperfeiçoamento de Servidores e o Programa de Incentivo à Formação do Servidor (Proser). Aquele tem por objetivo principal a melhoria do desempenho do servidor nas atividades de seu cargo. Este tem por objetivo o aperfeiçoamento dos recursos humanos da Instituição em cursos de graduação e de pós-graduação, não havendo, necessariamente, vinculação direta com as atribuições profissionais exercidas.

34. Quando, porém, trata-se de treinamentos específicos voltados à liderança, foi identificado que não há planejamento voltado à formação contínua de líderes. No entanto, no momento, a alta administração está em treinamento com a Fundação Dom Cabral em curso de gestão de competências.

Achado: Não há programas para desenvolvimento contínuo de potenciais líderes, apenas dos atuais

Critérios

a) Necessidade de os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores - Decreto 5.707/2006, art. 6º;

b) Necessidade de avaliar e supervisionar as práticas e processos de sucessão em todos os níveis hierárquicos da organização – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), 2009, p. 47.

Análise das evidências

35. A Equipe não identificou no Programa Anual de Capacitação de 2013 e no de 2014 cursos para a capacitação de gestores de nível operacional e tático em liderança.

36. A própria Reitoria confirmou a informação relativamente à dificuldade de se ofertar cursos dessa natureza aos servidores de todos os níveis hierárquicos da Organização, muito em virtude de falta de instituições de treinamento com qualidade reconhecida, bem como pelos custos financeiros que os cursos demandariam, em virtude de eles terem de ser bastante específicos, customizados.

Possíveis causas

a) Existência de poucas Organizações com capacidade em oferecer treinamento em liderança;

b) Necessidade de os cursos serem customizados;

c) Alto custo para a realização desse tipo de curso para os servidores em geral, dadas as explicações anteriores.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Descontinuidade na gestão quando da mudança de gestores;

b) Falta de sucessores qualificados para assumirem posições de liderança.

Proposta de encaminhamento

37. Recomendar à UFSJ que avalie a oportunidade e a conveniência de:

a) realizar o mapeamento de competências associadas a cada cargo gerencial;

b) ofertar ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as competências desejadas;

c) criar banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

Parte D: Cultura orientada a resultados

Questão 45 – A organização identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes?

38. A Equipe concordou com a resposta da UFSJ à questão 45, no sentido de que adota integralmente a prática, pois as necessidades individuais de treinamento são identificadas quando da avaliação de desempenho do servidor. De fato, há dois momentos em que são identificadas essas necessidades: a) na avaliação de desempenho, havendo campo específico para que o avaliado manifeste seu interesse/necessidade em se capacitar em determinada área e b) na identificação dessas necessidades pela chefia imediata, em processo institucional.

39. Nesse sentido, os cursos oferecidos no âmbito do Programa Anual de Capacitação visam desenvolver habilidades profissionais para o desempenho das atividades inerentes ao cargo ocupado pelo servidor. Ademais, para a promoção na carreira é necessário a realização de cursos de capacitação, compatíveis com os níveis na carreira a serem atingidos.

40. O normativo básico que a rege é a Resolução Consu 011/2009 (peça 6), que estabelece as normas regulamentares do Sistema de Gestão de Desempenho dos integrantes da carreira dos cargos técnicos-administrativos em educação da UFSJ (Siged).

41. Consoante o disposto no art. 3° da citada Resolução, o objetivo geral do Siged é:

[...] acompanhar e analisar desempenho do servidor/equipe e diagnosticar suas necessidades de capacitação, qualificação, desenvolvimento, condições e ambiente de trabalho com vistas a subsidiar o programa de desenvolvimento e capacitação, a política de gestão de pessoas e a qualificação dos serviços prestados à comunidade.

42. O processo de avaliação de desempenho, cuja duração é de dezoito meses, é dividido em três etapas: "Negociação de Metas"; "Acompanhamento do Desempenho" e "Avaliação Final de Desempenho".

43. A avaliação de desempenho é utilizada como parâmetro para a progressão funcional, não havendo progressão automática (art. 4°, inc. IV). Durante as entrevistas, houve relato de casos em que a progressão do servidor não ocorreu em virtude de baixo rendimento, oriundo, entre outras razões, por baixa qualificação e recusa em se qualificar. Apesar de ter sido identificada a necessidade de capacitação em determinada área para o servidor, este não apenas não realizou o curso, como também não conseguiu superar as dificuldades, razão pela qual a progressão lhe foi denegada.

Questão 56 – A organização realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores, vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização?

44. Nessa questão, a Universidade respondeu que teria iniciado ou concluído o planejamento para adotar a prática, porém a Equipe considerou que a resposta mais adequada seria que ela adota a prática parcialmente.

45. Inicialmente cabe registrar que, no âmbito da Universidade, há dois tipos distintos de servidores: os docentes e os técnicos-administrativos, regidos por leis distintas. Para responder à questão, foram levados em consideração apenas os cargos de natureza gerencial não associados a assuntos acadêmicos. Assim, apesar de possuírem características gerenciais, não foram considerados cargos como, p.ex., as chefias de departamento e as coordenações de cursos, nos quais o interesse acadêmico prevalece.

46. No que tange aos servidores da carreira técnico-administrativa todos estão sujeitos à avaliação de desempenho, nos moldes definidos no Sistema de Gestão de Desempenho (Siged), Resolução Consu 011/2009 (peça 6), inclusive aqueles que ocupam funções na alta administração, tais como os pró-reitores. Assim, eles se

submetem às três etapas da avaliação de desempenho: "Negociação de Metas"; "Acompanhamento do Desempenho" e "Avaliação Final de Desempenho".

47. Se o ocupante do cargo na alta administração é professor docente, no entanto, seu desempenho não está sujeito à avaliação nos termos do Siged. Sua avaliação é realizada de forma informal pela Reitora, que avalia o desempenho de seus gestores, podendo dispor de seus cargos a qualquer momento.

48. Além disso, apesar de não existir um procedimento formal com estipulação de metas de resultado individuais para os gestores da alta administração, tem-se que os Pro-Reitores são avaliados pela Reitora e esta pelos conselhos (Consu e Condi), com base no desempenho alcançado da gestão universitária.

49. Não obstante todos os gestores da alta administração não serem avaliados pelo seu desempenho, o simples fato de alguns o serem levou à Equipe adotar o posicionamento acima explicitado, no sentido de que a Universidade adota a prática parcialmente. É de ressaltar também que outros elementos caracterizadores da questão estão presentes, tais como: metas de resultado da Instituição, com definição da área responsável; acompanhamento periódico dos resultados etc.

50. Relativamente ao alcance dos resultados da Organização não é possível afirmar, de forma peremptória, a existência de uma vinculação direta com a avaliação dos membros da alta administração. Entre os argumentos que podem ser utilizados para justificar tal assertiva destaca-se o fato de o acompanhamento no dia-a-dia das diretrizes ser efetuado com base no Plano de Gestão, sendo este um plano cuja abrangência decisória está adstrita à Reitoria, não havendo normativos institucionalizados sobre as consequências do não-atingimento dos resultados estratégicos.

Parte E: Gestão de talentos

Questão 71 – A organização executa processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores?

51. A Universidade respondeu que teria iniciado ou concluído o planejamento para adotar a prática, porém a Equipe considerou que a resposta mais adequada seria que, no momento, ela não prevê adotar a prática.

Achado: Inexistência de processo formal, baseado em competências, para a seleção de gestores.

Critérios

a) Boa prática em estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração - Prática L1.1 do Referencial Básico de Governança - TCU;

b) Boa prática de dar ênfase na gestão por competências - Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) , 2010, p. 15;

c) Fundamentação dos processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, que assegurarem concorrência e transparência nos processos - item 9.1.1.4 do Acórdão 3.023/2013.

Análise das evidências

52. Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que, em última instância, o processo de seleção dos gestores era atividade discricionária da Reitora, não havendo qualquer processo seletivo formal, com definição de critérios objetivos baseados na competência. Não existe tampouco na organização banco de talentos para auxiliar na identificação de possíveis candidatos

53. Ainda segundo os entrevistados, o elemento competência estaria presente na seleção dos gestores para os cargos da administração, na medida em que a Reitora almeja formar equipe capaz de desempenhar as atividades inerentes a cada cargo, seja os da alta administração (Pró-Reitores), seja os cargos de perfil eminentemente técnico, pois essa escolha influi no desempenho de sua gestão à frente da Universidade.

54. É de registrar que nessa pergunta 71, está-se considerando apenas o processo de seleção de gestores da Universidade no âmbito das Pró-Reitorias. A equipe considerou mais adequado abordar a questão com este corte metodológico e não incluir no escopo da questão os docentes que assumem funções gerenciais no âmbito acadêmico, tais como os chefes de Departamento e coordenadores de Curso. As funções de gerência na área acadêmicas são exclusivas de docentes, e a escolha se dá por meio de eleição pelos pares, processo que, assim como preconiza a IFAC (2001), seria transparente, formalizado e justo.

55. Na entrevista com a Pró-Reitora de Gestão de Pessoas , ao comentar esta questão, ela se referiu ao Anteprojeto de Resolução que regulamenta o Programa de Dimensionamento do Quadro de Servidores Técnico-Administrativos como sendo um exemplo de iniciativa que justificaria a Instituição ter escolhido a resposta 'iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática'. Do exame das disposições do referido Anteprojeto, no entanto, não se vislumbram indicadores de que a seleção de gestores por processo formal, baseada em

critérios de competência, passará a ser adotada.

Possíveis causas

a) Cultura organizacional;

b) A escolha dos gestores para ocupar os cargos na alta administração da Universidade se dá, em certa medida, baseada nos arranjos políticos que deram sustentação à chapa vencedora nas eleições de Reitor/Vice-Reitor.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Politização na distribuição dos cargos;

b) Escolha de gestores sem as competências necessárias ao cargo;

c) Desmotivação dos servidores, que não vislumbram possibilidade de crescimento no órgão;

d) Falta de profissionalização dos gestores;

e) Ausência de banco de talentos.

Proposta de encaminhamento

56. Recomendar à UFSJ que avalie a oportunidade e conveniência de estabelecer critérios mínimos de competência para a investidura nos cargos da alta administração.

3. Boa Prática Identificada

57. Com base nos relatos dos entrevistados, a equipe tomou conhecimento de medida adotada pelo Ministério da Educação para enfrentar a dificuldade de reposição de recursos humanos, tanto do corpo docente, como do corpo técnico, das universidades federais vinculadas ao ministério.

58. Em síntese, a medida consiste na autorização prévia para realização de concursos que visem à reposição de vagas, tendo como parâmetro as lotações ideais previamente definidas para cada unidade universitária, para as áreas docente e técnica.

59. Até onde foi possível perscrutar, o Ministério da Educação, por meio dos Decretos 7.485/2011 e 7.232/2010, constituiu nas universidades federais a ele vinculadas dois instrumentos de gestão de pessoal: o banco de professor-equivalente (Decreto 7.485/2011) e o quadro de equivalência para os cargos técnicos-administrativos em educação (Decreto 7.232/2012).

60. Segundo os entrevistados, esses dois instrumentos consubstanciaram em festejado avanço na área de pessoal, pois, permitem a reposição da força de trabalho de forma ágil, uma vez que não se faz mais necessária a autorização ministerial para realização de concurso para preenchimento de cargos vagos dentro dos limites previstos no banco de professor-equivalente ou quadro de equivalência para os cargos técnicos-administrativos em educação. Ou seja, somente se faz necessária autorização ministerial para realização de concurso no caso de existir necessidade de criação de novos cargos.

61. Registra-se que as lotações ideais das instituições de ensino encontram-se definidas na Portaria Ministerial 182/2013, que atualizou o quantitativo de cargos efetivos do Banco de Professor-Equivalente e do Quadro de Lotação dos cargos de Técnico-Administrativos em Educação.

62. Destarte, como tal iniciativa se mostrou favorável à gestão de pessoal das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, tem-se que a mesma constitui-se em boa prática que mereça ser divulgada, de modo que outras instituições públicas sejam beneficiadas, obedecidos os ditames legais."

720. A partir dos apontamentos já apresentados e de acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU e das Normas de Auditoria do TCU (NAT), o relatório foi submetido a comentários dos principais gestores. Transcrevo, a seguir, a análise feita pela Secex-RJ a partir da resposta obtida (peça 13, p. 13):

"63. Foi o Relatório Preliminar submetido para comentários dos gestores. Nesse sentido, a Universidade se manifestou por intermédio do Memorando Eletrônico 372/2014 – PROGP, de 12 de setembro de 2014 (peça 12). Nele, a Pró-Reitora de Pessoal ao afirmar que a UFSJ está sujeita as normatizações do Ministério da Educação, inclusive no que concerne às carreiras profissionais. Ademais, que a UFSJ tem atendido 'as demandas de capacitação visando não somente a qualidade do trabalho, mas o crescimento pessoal do servidor'. Afirma ainda que os cargos de confiança são ocupados levando-se em consideração a capacidade do gestor em exercer as atividades inerentes ao cargo.

64. Feitas essas considerações, a Pró-Reitora solicita a alteração das recomendações que tratam do 'banco de talentos' e dos 'critérios para a investidura nos cargos'.

Análise dos comentários dos gestores

65. De forma implícita, a UFSJ está dizendo que não concorda com as referidas recomendações e, por conseguinte, não as adotará. Tendo em vista a qualidade da gestão dos recursos humanos da Universidade,

consoante se pôde observar durante os trabalhos de campo da Auditoria, julga-se não ser imprescindível a manutenção da recomendação, considerando a importância e a atenção que a Universidade vem dispensando ao assunto.

66. Por essa razão, acredita-se não haver prejuízo para a governança da gestão de recursos humanos acatar-se a solicitação da Universidade, retirando da proposta de encaminhamento as referidas recomendações (itens 32 a 37 e 51 a 56).”

721. Verifica-se que a questão de auditoria que norteou este trabalho busca avaliar a situação da organização em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas. A conclusão da equipe foi a de que existem deficiências em dois dos componentes (sistemas) do modelo de governança e gestão de pessoas que foram objeto da presente auditoria, consubstanciando os dois achados apontados no relatório de auditoria.

722. Em adição, foi analisada a qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013. Dos oito itens selecionados para validação, a auditoria relata a existência de inconsistências em três (questões 24, 56 e 71), conforme exposto acima, ao longo da transcrição dos achados.

723. Por fim, foi proposto o seguinte encaminhamento (peça 13, p. 14):

“71. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Universidade Federal de São João del-Rei que:

71.1. realize o mapeamento de competências desejadas associadas a cada cargo (parágrafo 32 a 37);

71.2. oferte ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as competências definidas no item anterior (parágrafo 32 a 37);

72. Encaminhar os autos à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto para as providências cabíveis;”

É o relatório.

VOTO

Submeto à apreciação do Plenário Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), no período de 28/7 a 22/8/2014, como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

724. A referida FOC foi coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e formulada a partir da necessidade de se aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, realizado em 2013 (TC 022.577/2012-2).

725. O relatório ora em exame descreve os resultados de auditoria realizada na UFSJ. O objetivo do trabalho não se restringiu à aferição da qualidade das informações prestadas pela instituição no Levantamento de 2013. Pretendeu-se, em adição, contribuir para o aperfeiçoamento da governança de pessoas e da gestão de pessoas na instituição.

726. Este trabalho foi norteado pela seguinte questão de auditoria: qual é a **situação da organização** em relação a **boas práticas de governança e gestão de pessoas**? Essa questão foi desdobrada em cinco subquestões: liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

727. Para a realização da fiscalização, as técnicas utilizadas foram, basicamente, exame documental e entrevistas. Ressalto que os resultados do presente trabalho subsidiarão a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação) referente ao exercício 2014.

II

728. A governança de pessoas pode ser conceituada como:

"o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas **estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas**. Compreende os sistemas pelos quais a **supervisão e a liderança são exercidas**, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas **na consecução dos objetivos organizacionais**. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para **maximizar o valor do capital humano da organização**, que, em última análise, determina a **capacidade de prestação de serviços à sociedade**. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (conceito adotado na Proposta de Deliberação que acompanhou o Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário, TC 022.577/2012-2, destaques acrescidos)

729. Ao abordar governança e gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior, é importante ter em mente certas especificidades dessas organizações em relação às entidades da Administração Pública em geral. Com efeito, a governança institucional de uma universidade é influenciada pela particular estrutura organizacional que essas instituições possuem. São exemplos a existência dos Conselhos Universitários (órgãos colegiados de alta capacidade deliberativa integrados por dirigentes, mas também por servidores administrativos e estudantes); e a nomeação pelo Presidente da República dos principais dirigentes universitários (reitores, vice-reitores, diretores e vice-diretores) entre os professores da carreira, a partir de lista tríplice organizada pelo respectivo colegiado máximo (geralmente a partir de eleições diretas em que votam professores, servidores administrativos e estudantes). Com isso, incidem nessas instituições, em maior grau, princípios como os da gestão democrática e da autonomia universitária.

730. Com relação à validação das informações prestadas pela Fundação Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) no levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em 2013, a equipe de auditoria optou por realizar a aferição em uma amostra do que foi declarado pela universidade naquela pesquisa. Foram selecionados oito itens do questionário, contemplando os cinco componentes do modelo de avaliação (que são coincidentes com as subquestões desenvolvidas para a

auditoria): liderança da alta administração, alinhamento estratégico, gestão da liderança e do conhecimento, cultura orientada a resultados e gestão de talentos.

731. Foram identificados dois achados, posteriormente submetidos a comentários dos principais gestores da entidade, conforme orientam o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas de Auditoria do TCU (NAT).

732. Endosso, em essência, a maior parte das análises e conclusões da unidade técnica, razão pela qual as incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e divergências parciais que explicito neste voto.

III

733. O sistema de **gestão da liderança e do conhecimento** relaciona-se à continuidade da liderança da organização e aborda tanto a identificação e o tratamento de lacunas nas competências existentes quanto a implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem. Nesse contexto, a auditoria deu enfoque à gestão de liderança e processo sucessório, avaliando em que medida é realizada a identificação de competências de liderança e são estabelecidos objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização.

734. Ao analisar a gestão quanto a esse aspecto, a auditoria concluiu que **não há programas para desenvolvimento contínuo de potenciais líderes**.

735. Foi comprovada a existência de incentivos e diversas iniciativas de capacitação. Mas não foi identificada a realização de cursos de capacitação voltados aos gestores de níveis tático e operacional e nem a existência de planejamento voltado à formação contínua de líderes.

736. Ante o exposto no relatório, endosso as recomendações alvitradas pela unidade técnica, consubstanciadas na: (i) realização de mapeamento das competências gerenciais; (ii) oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores de maneira alinhada com as lacunas identificadas; e (iii) criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial.

737. Verifico que, em decorrência da manifestação dos gestores (peça 12), a equipe deixou de levar ao relatório definitivo a proposta de criação de banco de talentos.

738. Segundo a universidade, "a nomeação de servidor para ocupação de cargo de confiança leva em conta, principalmente, a capacidade do servidor para desenvolver as atividades a ele confiadas", razão pela qual a proposta deveria ser alterada. No entender da equipe, tendo em vista "a qualidade da gestão dos recursos humanos da Universidade, (...) julga-se não ser imprescindível a manutenção da recomendação, considerando a importância e a atenção que a Universidade vem dispensando ao assunto".

739. Entendo que o banco de talentos constitui-se como uma importante ferramenta para se identificarem líderes em potencial para assumir cargos gerenciais. Tal mecanismo instrumentaliza a organização para identificação, absorção e aproveitamento das potencialidades dos colaboradores, sem retirar da autoridade competente o poder de decisão.

740. Conforme explicitado no relatório de auditoria, não existe banco de talentos na organização. Por essas razões, mantenho a proposta inicial, considerando ainda que, por se tratar de recomendação, nada obsta que a universidade deixe de implementá-la desde que apresente razões circunstanciadas.

741. O próximo tópico diz respeito à **cultura orientada a resultados**. No contexto desse componente, avalia-se a capacidade da organização de manter uma força de trabalho de alta performance e direcionada às metas e aos resultados organização. A auditoria buscou enfatizar o fator "Avaliação de desempenho", examinando a sua vinculação aos resultados planejados.

742. A equipe não indicou nenhum achado com relação a esse aspecto. De qualquer forma, baseando-me nos apontamentos da auditoria, verifico que a avaliação de desempenho, embora esteja atrelada ao cumprimento de metas (Resolução Consu 11/2009), não está formalmente associada aos resultados organizacionais.

743. É desejável que a avaliação de desempenho esteja em conformidade com as estratégias da organização, de modo que o desempenho individual de cada gestor e servidor seja mensurado também em função do resultado organizacional. Essa postura favorece o comprometimento individual com os resultados organizacionais e aprimora a governança da entidade.

744. Embora nada tenha sido proposto pela unidade técnica com relação a isso, considero pertinente recomendar que a universidade avalie a conveniência e a oportunidade de implementar sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia e aos resultados organizacionais, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados.

745. O último componente em exame foi a **gestão de talentos**, que está relacionada ao recrutamento e à escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Seu objetivo é atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas pela organização. Dentro desse componente, a auditoria centrou-se na escolha de gestores, investigando se o processo de seleção era executado de forma transparente e pautado por critérios e competências previamente definidos.

746. A equipe de auditoria menciona que **não existe processo formal de seleção de gestores orientado por competências**. Relata que o processo de seleção dos gestores é atividade discricionária da Reitora, não havendo qualquer processo seletivo formal, com definição de critérios objetivos baseados na competência.

747. Com base nessa situação encontrada, a unidade técnica sugeriu, inicialmente, recomendar à UFSJ que avaliasse a oportunidade e a conveniência de estabelecer critérios mínimos de competência para a investidura nos cargos da alta administração. Posteriormente, seguindo a manifestação da universidade, retirou tal encaminhamento do relatório definitivo.

748. É essencial observar que grande parte dos cargos de dirigentes da universidade (reitor, vice-reitor e diretores, por exemplo, conforme arts. 1º e 2º do Decreto 1.916/1996) é escolhida mediante nomeação do Presidente da República, que leva em conta votação da comunidade acadêmica.

749. Já os demais cargos em comissão e funções de confiança são, pela sua própria natureza, "vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013). São caracterizados por serem de livre provimento e exoneração, de preenchimento naturalmente discricionário, portanto.

750. São instrumentos essenciais para o adequado preenchimento desses cargos o mapeamento sistemático de competências profissionais e gerenciais da organização e a existência de banco de talentos (conforme anteriormente proposto pela unidade técnica). Essas informações poderão subsidiar a escolha de dirigentes e possibilitar maior transparência e aderência entre as competências dos agentes e aquelas que são requeridas pelo cargo, considerada a sua natureza e o escalão hierárquico a que se refere.

751. Nesse sentido, tomando como base a abordagem que o próprio Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário deu ao tema, proponho recomendar à universidade que expeça orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

IV

752. A governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Referencial Básico de Governança do TCU).

753. A boa governança das instituições públicas exige da liderança governamental (os agentes) um comportamento profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade (principal interessada nesses resultados). Cabe ao Tribunal de Contas da União zelar para que sejam atendidos os interesses da sociedade, demandando das organizações

públicas estruturas de governança que possibilitem o desempenho das funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações e políticas.

754. Numa perspectiva interna às instituições, a estrutura de governança relaciona-se à maneira pela qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sua finalidade é assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos pela Administração, otimizar os resultados, reduzir os riscos e agregar valor ao órgão ou entidade.

755. As pessoas, como parte dos recursos da organização, também devem ter suas habilidades, atitudes e conhecimentos direcionados a estratégias, objetivos e resultados institucionais. Nesse contexto, ganha relevo o já apresentado conceito de governança de pessoas.

756. Pautando-me pelos apontamentos da equipe de auditoria, percebo que é satisfatória a realização das atividades típicas de departamento de pessoal na UFSJ, se consideradas isoladamente. Existe algum acompanhamento dos trabalhos realizados na área de pessoal, os resultados são periodicamente analisados, há incentivos à capacitação dos servidores, são realizadas avaliações de desempenho etc. – ou seja, a UFSJ utiliza adequadamente os principais instrumentos de gestão de pessoas.

757. Entretanto, faz-se necessário o aprimoramento da estrutura organizacional responsável pela organicidade do setor, que zela para que todas as atividades trabalhem em conjunto e estejam alinhadas às estratégias da instituição. Constatou-se que não há programas de desenvolvimento contínuo de potenciais líderes, o que pode ocasionar descontinuidade da gestão com evidentes riscos ao alcance dos objetivos organizacionais.

758. Da mesma forma, são insuficientes as interconexões entre avaliações de desempenho e resultados organizacionais – ao mesmo tempo em que uma maior vinculação entre esses fatores poderia promover o desenvolvimento de uma cultura orientada a resultados.

759. Assim, o exame integrado da situação encontrada pela equipe de auditoria revela oportunidades de melhoria na governança de pessoas da Fundação Universidade Federal de São João del-Rei. Creio que a detida análise do relatório precedente e o cumprimento das recomendações expedidas poderão colaborar com o aprimoramento das estruturas de governança da UFSJ.

760. Por fim, no que se refere à qualidade das informações prestadas no Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas – Ciclo 2013, a equipe explicita inconsistências em três dos oito itens selecionados para validação. A análise dessas ocorrências pode subsidiar o aperfeiçoamento do questionário para os próximos levantamentos, razão pela qual encaminho cópia desta deliberação à Sefip para que sejam avaliadas a recorrência dessas constatações e a necessidade de ajustes nas perguntas formuladas.

761. Em vista de todo o exposto, alterando pontualmente a proposta empreendida pela unidade técnica, Voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 109/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.021/2014-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de São João del-Rei.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada na Fundação Universidade

Federal de São João del-Rei (UFSJ) como parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que avaliou a governança e a gestão de pessoas em instituições federais de ensino.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Fundação Universidade Federal de São João del-Rei, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a oportunidade e a conveniência da implementação das seguintes medidas:

9.1.1. realização de mapeamento de competências profissionais e gerenciais e adoção de medidas que garantam a oferta de ações contínuas de desenvolvimento de gestores e sucessores, alinhadas com as lacunas identificadas;

9.1.2. criação de banco de talentos que facilite a identificação de candidatos ao exercício de cargos em comissão de natureza gerencial;

9.1.3. implementação de sistema de avaliação individual periódica de seus servidores técnico-administrativos (incluindo a alta administração) associada a metas individuais quantificáveis interligadas à estratégia e aos resultados organizacionais, de modo a desenvolver a cultura orientada a resultados;

9.1.4. publicação de orientações internas no sentido de que, quando pertinente à natureza e ao escalão hierárquico da função, a escolha dos ocupantes de funções e cargos de índole gerencial seja fundamentada em perfis de competências e pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.2. determinar à UFSJ, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao TCU, no prazo de cento e vinte dias, a contar do recebimento da comunicação, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações acima, indicando prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de recomendações que não venham a ser integralmente implementadas;

9.3. dar conhecimento deste relatório à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip);

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Fundação Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e ao Ministério da Educação (MEC); e

9.5. apensar o presente processo ao TC 020.808/2014-3, com fundamento nos arts. 36, 37 e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0109-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE II - Plenário

TC-005.935/2014-8

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade: Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS)

Responsável: Quênio Cerqueira de França, Secretário-Executivo do Conselho Curador do FGTS (CPF 620.235.941-20)

Interessados: Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal; Senador Aloysio Nunes Ferreira

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. RELATÓRIO DE AUDITORIA APRECIADO PELO ACÓRDÃO 3.511/2014-PLENÁRIO. DETERMINAÇÕES. SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO. DEFERIMENTO. CIÊNCIA AO RESPONSÁVEL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela SecexFazenda (peças 79/81).

"Cuidam os autos de auditoria solicitada pelo Congresso Nacional, formulada pelo presidente do Senado Federal, que encaminhou o Requerimento 51/2014 (peça 1, p. 1-3), de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, solicitando a realização de auditoria na carteira de investimentos do FI-FGTS, a fim de averiguar como estão sendo utilizados os recursos e se os empréstimos são de interesse público, bem como se podem vir a comprometer a rentabilidade do patrimônio dos trabalhadores.

2. A auditoria de conformidade foi autorizada por meio do Acórdão 1.336/2014-TCU-Plenário, proferido neste processo. A partir dos resultados da fiscalização, o Tribunal determinou ao Conselho Curador do FGTS mediante item 9.3.2.2 do Acórdão 3.511/2014 - Plenário que, no prazo de trinta dias, contados a partir da ciência, adotasse as providências necessárias para apurar os indícios de estabelecimento de condicionante para a aprovação de investimento do FI-FGTS quando da deliberação acerca do REFI 54/2012.

ANÁLISE

3. Por meio de Ofício 184/2014/SECCFGTS, de 24/12/2014, o Secretário-Executivo do Conselho Curador solicitou prorrogação de 180 dias do prazo determinado no item 9.3.2.2 do Acórdão 3.511/2014, alegando que, para o cumprimento da determinação do TCU, demanda-se decisão do Conselho Curador de solicitar ao Comitê de Investimento do FI-FGTS avaliação do caso, bem como avaliar a necessidade de criação de grupo de trabalho com o propósito de apurar a situação questionada pelo TCU (peça 77).

4. O representante da unidade jurisdicionada argumentou, também, que a primeira reunião do CCFGTS ocorrerá somente em 31/3/2015 e que o prazo de trinta dias a contar da ciência é exíguo para o cumprimento da determinação, considerando todas as providências a serem tomadas. Ponderou que foram estabelecidos prazos de 180 dias para adoção de outras providências para os subitens 9.3.1, 9.3.2.1 e 9.3.3, ademais de salientar que as medidas iniciais para cumprimento da recomendação serão prontamente adotadas (peça 77).

5. Primeiramente, deve-se levar em conta que o art. 3º da Lei 8.036, de 11/5/1990, dispõe que o FGTS será regido por normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo. Assim, o art. 2º do Decreto 6.827, de 22/4/2009, regulamentou o Conselho Curador do FGTS, definindo sua composição por 24 membros. Percebe-se, então, que as decisões são tomadas por um colegiado. Além disso, outra informação importante diz respeito à periodicidade das reuniões do Conselho, que ocorrem a cada dois meses.

6. Outro ponto a ser analisado tem a ver com a natureza da determinação. Conforme Voto do Relator, a situação envolve aspecto disciplinar, recaindo sobre o CCFGTS a responsabilidade primária pela avaliação da conduta do agente (peça 71, p. 6).

7. Diante disso, considera-se plausível a alteração do prazo para cumprimento da determinação, passando para 180 dias a contar da ciência, tendo em vista o princípio da razoabilidade, pois as reuniões ordinárias do CCFGTS ocorrem bimestralmente; e a duração razoável do processo de apuração de responsabilidade, com garantia de ampla defesa e contraditório.

8. Tendo em vista que o prazo para cumprimento da determinação encerra-se em 15/1/2015, período de recesso do Tribunal, a matéria deverá ser submetida ao Presidente, nos termos do art. 29 do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

i) alterar o prazo para 180 dias, contados a partir da ciência, para cumprimento da determinação constante no subitem 9.3.2.2 do Acórdão 3.511/2014-TCU-Plenário; e

ii) dar ciência da decisão ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.”

É o relatório.

VOTO

Na sessão Plenária de 3/12/2014, este Tribunal proferiu o Acórdão 3.511/2014-Plenário, determinando, no item 9.3.2.2, ao Conselho Curador do FGTS que, no prazo de 30 dias, adotasse as providências necessárias para apurar os indícios de estabelecimento de condicionante, por membro do Comitê de Investimento do FI-FGTS (CI), para a aprovação de proposta de investimento (REFI 54/2012).

2. O caso referiu-se à atuação de representante da bancada dos trabalhadores no Comitê, que teria condicionado sua aprovação a determinado investimento à resolução de demissão ocorrida na empresa proponente.

3. Diante da determinação, o Secretário-Executivo do Conselho Curador do FGTS veio requerer a esta Corte alteração no prazo inicialmente fixado para 180 dias, uma vez que o início do processo de apuração depende de deliberação do Conselho solicitando ao Comitê de Investimento a avaliação do caso específico e a formação de grupo de trabalho, mas a próxima reunião do colegiado encontra-se agendada somente para 31/3/2015, conforme as normas aplicáveis.

4. A SecexFazenda propôs o deferimento do pleito, em especial porque a tramitação de processo de apuração de responsabilidade demanda prazo alongado, pois envolve procedimentos relacionados ao contraditório e à ampla defesa.

5. Segundo avalio, as razões apresentadas pelo responsável estão bem fundamentadas, podendo-se conceder a prorrogação requerida.

6. Acrescento que, em 21/1//2015, deu entrada em meu Gabinete nova solicitação subscrita pelo Secretário-Executivo do Conselho Curador do FGTS, requerendo vista e cópia das peças deste processo tornadas sigilosas pelo Acórdão 3.511/2014-Plenário. De acordo com o Sr. Secretário, o acesso às referidas peças faz-se necessário para subsidiar a compreensão dos apontamentos constantes do relatório de auditoria e a consecução das providências determinadas por esta Corte ao Conselho Curador. Ainda, foi esclarecido que, conforme o Regimento Interno do conselho, foi atribuída competência à Secretaria-Executiva daquele colegiado para coordenar o atendimento às recomendações dos órgãos de controle. O responsável informou também que os servidores da unidade assinaram termo de confidencialidade junto à Caixa Econômica Federal e houve a designação formal de servidora especificamente para obter a vista e cópia deste processo.

7. Considerando as competências da Secretaria-Executiva do CCFGTS previstas no art. 20, incisos III e XVI, do RI/CCFGTS (Resolução 320/1999), as razões expostas pelo responsável e as providências por ele adotadas para resguardo do sigilo, penso que se possa conceder autorização à unidade para vista e cópia das peças mencionadas no item 9.5 do Acórdão 3.511/2014-Plenário.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 110/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-005.935/2014-8

2. Grupo: I – Classe: II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.

3. Responsável: Quênio Cerqueira de França, Secretário-Executivo do Conselho Curador do FGTS (CPF 620.235.941-20).

4. Unidades: Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, mediante o Of. 380 (SF), de 19/3/2014, que encaminhou o Requerimento 51/2014, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, solicitando a realização de auditoria na carteira de investimentos do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. prorrogar o prazo fixado no item 9.3.2.2 do Acórdão 3.511/2014-Plenário por cento e cinquenta dias, contados a partir do término do prazo inicialmente concedido;

9.2. conceder vista e cópia das peças mencionadas no item 9.5 do Acórdão 3.511/2014-Plenário à Secretaria-Executiva do Conselho Curador do FGTS, por intermédio do servidor formalmente designado pelo Sr. Secretário-Executivo, alertando sobre as respectivas responsabilidades quanto ao resguardo do sigilo das referidas peças, e

9.3. dar ciência deste acórdão ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0110-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

GRUPO II - CLASSE V – PLENÁRIO

TC-007.132/2011-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Município de Aracoiaba/CE

Responsáveis: Adrilena Lopes Adriano (004.119.183-89); Alan Arruda Aragão (639.061.983-91); Ana Paraíba Rodrigues (966.104.173-34); Antonia Elizabete Paz Monteiro (258.725.323-34); Antônio Nildecir de Sousa (122.356.443-68); Arlindo Oliveira da Silva (491.089.483-72); Carlos Henrique Paiva Grangeiro (625.420.363-49); Clesio Wagner da Rocha Marinho (695.482.183-72); Cotec Construção Transporte e Tecnologia (08.423.548/0001-56); Daniele Pimentel Fernandes (645.684.233-68); Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda. (10.583.499/0001-60); Eveline Studart Barbosa (915.979.193-49); Fernando Lima Lopes (042.761.673-53); Flávio Henrique Dourado de Macedo (738.028.403-72); Francisca Jovita de Oliveira Veras (999.151.033-87); Francisco Fredson Costa Monte (764.911.613-15); Francisco Marcio de Oliveira Luz (230.147.923-49); Francisco Moreira da Silva (445.675.103-72); Francisco Nildo Alves da Silva (151.693.018-55); Francisco de Assis Pinheiro (455.486.333-68); Germana Medeiros Mendes (056.594.444-40); Glauco Jorge da Costa (979.859.024-49); Guilherme Porto Lustosa (010.432.793-69); Jaime Afonso Coelho Nogueira Diógenes (002.035.283-28); Joana Furtado de Figueiredo Neta (627.192.893-53); José Danilo Tomás Filho (883.356.903-91); Joyce Rodrigues Façanha (898.186.103-00); Manoel Rodrigues da Silva (710.876.053-34); Marcela Torres Teixeira (206.780.373-53); Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. Me (10.420.557/0001-35); Marcus Vinícius Amaral Barreto (003.870.403-07); Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite (363.115.023-72); Maria Lenir Menezes Paz (741.821.293-34); Maria do Socorro Ricardo Monteiro (380.331.353-87); Marilene Campelo Nogueira (318.730.223-87); Naylana Cordeiro de Paula (963.628.123-87); Patricia Helena Alves Maciel (642.705.723-53); R3

Serviços e Locação de Veículos Ltda. (10.709.200/0001-71); Rejane Marcia Figueiredo de Mesquita (786.295.783-00); Roberto Carlos Vianna (053.365.958-29); S.c. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (07.752.641/0001-41); Tatiana Oliveira Rodrigues (892.847.983-53); Thalita Costa Monteiro (009.868.593-70); Thm Construção Serviços e Transporte Ltda. (09.521.974/0001-95); Torres Martins Serviços e Construções Ltda. (69.726.016/0001-82); Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda. (07.702.124/0001-68); Voxloc Locadora de Veículos, Construções e Serviços Ltda. (07.136.537/0001-22)

Interessada: Secretaria de Controle Externo do TCU/CE (00.414.607/0006-22)

Advogado constituído nos autos: Túlio Vila Nova Torres Martins, OAB/CE 18.354 (peça 99).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. ANÁLISE DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E VOLUNTÁRIAS DOS PROGRAMAS PNATE, PNAE, PSF, BOLSA FAMÍLIA E DE CONVÊNIOS. ACÓRDÃO 4.270/2012 - 1ª CÂMARA, RETIFICADO PELO ACÓRDÃO 6.663/2012 - 2ª CÂMARA. AUDIÊNCIAS. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex/CE que recebeu a anuência dos titulares daquela unidade (peças 127-130):

"Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, objetivando analisar a regularidade da aplicação de transferências legais e voluntárias relativas a cinco programas federais (Pnate, Pnae, PSF, Bolsa Família e Convênios) nos exercícios de 2009, 2010 e 2011.

2. A irregularidade enfocada na presente instrução refere-se ao sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, integralmente subcontratados pelas empresas contratadas, verificada no Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate.

HISTÓRICO

3. O relatório da aludida auditoria foi apreciado pela 1ª Câmara desta Corte, em sessão de 24/7/2012, por meio do Acórdão 4270/2012 (peça 77), retificado pelo Acórdão 6663/2012-2ª Câmara, em sessão de 11/9/2012 (peça 93).

4. Por meio do mencionado Acórdão 4270/2012, a 1ª Câmara desta Corte decidiu, em síntese:

a) instaurar um processo apartado de tomada de contas especial objetivando a apuração do dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, sendo responsáveis Marilene Campelo Nogueira; Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite; S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda.; R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.; e, no âmbito dessa mesma tomada de contas especial, realizar a audiência das responsáveis Marilene Campelo Nogueira e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite sobre a ausência de providências em relação à prestação dos serviços de transporte escolar no município por meio de motoristas sem habilitação específica e de veículos em condições precárias de uso, e sobre a subcontratação integral de contrato de prestação de serviço de transporte escolar (itens 9.1.1 e 9.1.2);

b) realizar audiência dos responsáveis (item 9.2):

b.1) Marilene Campelo Nogueira, Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e Clesio Wagner da Rocha Marinho, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, destinados à contratação de serviços de transporte escolar;

b.2) empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda., Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos pregões acima;

c) determinar à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE que (item 9.3):

c.1) nas contratações custeadas com recursos públicos federais, observe o disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 quanto às eventuais subcontratações, as quais devem ser parciais, a preços de mercado e autorizadas pela administração;

c.2) proceda ao controle sistemático dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais, mediante a verificação periódica da remuneração, de forma a assegurar que a renda *per capita* familiar auferida atenda aos limites do Programa, encaminhando a esta Corte a comprovação das medidas adotadas;

d) dar ciência ao Ministério da Saúde acerca das ocorrências verificadas na presente auditoria relacionadas ao Programa Saúde da Família (item 9.4);

e) comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a instauração da tomada de contas especial objeto do subitem ‘a’ acima (item 9.5); e

f) encaminhar cópia deste acórdão e das peças que o fundamentam ao Ministério da Saúde, à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao Município de Aracoiaba/CE (item 9.6);

g) diligenciar o Ministério Público do Trabalho sobre a eventual existência de termo de ajustamento de conduta firmado com o Município de Aracoiaba/CE tendo por objeto a resolução de questão atinente à substituição de contratos temporários no âmbito do Programa Saúde da Família - PSF (item 9.1.3).

5. Em observância ao Acórdão acima foi constituído o processo apartado de tomada de contas especial referido no subitem 4 ‘a’ (TC-023.423/2012-9). No âmbito desse processo foram realizadas as citações e audiências determinadas. Referido processo já foi instruído por esta Secex e já recebeu parecer do Ministério Público junto ao TCU. A instrução e o parecer concordaram em rejeitar as alegações dos responsáveis Marilene Campelo Nogueira; Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite; S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda.; R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda.; e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda., condenando-os à restituição dos débitos apurados. Concordaram também na condenação das responsáveis Marilene Campelo Nogueira e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite ao pagamento de multa. Referido processo se encontra no Gabinete do Ministro-relator Augusto Sherman, aguardando pronunciamento.

EXAME TÉCNICO

6. Como decorrência do Acórdão acima citado esta Secex enviou uma série de ofícios. Para melhor visualização incluímos um quadro dos mesmos:

Natureza	Destinatário	Item do acórdão 4270/2012	Ofício (peça)	AR ou ciência (peça)	Resposta (peça)
Diligência (of. 1728)	Prefeitura de Aracoiaba/CE	-	82	109	123
Diligência (of. 1738)	Ministério Público do Trabalho	9.1.3	92	108	95
Audiência (of. 1722)	Marilene Campelo Nogueira	9.2.1	88	94 e 109	121
Audiência (of. 1724)	Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite	9.2.1	86	111 e 125	-
Audiência (of. 1726)	Clesio Wagner da Rocha Marinho	9.2.1	84	112 e 114	124
Audiência (of. 1723)	S. C. Serviços	9.2.2	87	94	-
Audiência (of. 1725)	R3 Serviços	9.2.2	85	94 e 110	118
Audiência (of. 1727)	Cotec Construção	9.2.2	83	94 e 110	120
Determinação (of. 1739)	Prefeitura de Aracoiaba/CE	9.3	91	94 e 109	122
Ciência (of. 1740)	Ministério da Saúde	9.4	90	113 e 115	126

Comunicação (of. 1741)	FNDE	9.5	89	115	-

7. Analisaremos a seguir as respostas aos ofícios expedidos.

EXAME DAS AUDIÊNCIAS

8. **9.2. com fundamento nos art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno determinar a realização, nestes autos, das audiências dos seguintes responsáveis, para que, no prazo de quinze dias, apresentem suas razões de justificativa sobre as ocorrências discriminadas:**

9. 9.2.1. Marilene Campelo Nogueira, Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, Clesio Wagner da Rocha Marinho, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, destinados à contratação de serviços de transporte escolar pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, apontados nos itens II.1 'a' (e seus subitens) da seção '5. Encaminhamento' do Relatório de Fiscalização 377/2011, transcrito no Relatório que acompanha este Acórdão;

Marilene Campelo Nogueira (Of. 1722/2012, peça 88)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 121)

10. A responsável fez suas alegações em resposta aos itens constantes do Relatório de Auditoria - RA, os quais não existem nesse nível de detalhe no ofício enviado por esta Secex (peça 88). Listaremos os itens constantes no mencionado Relatório, seguidos das respostas da responsável. Observemos que antes das respostas a responsável fez uma alegação preliminar:

a) Preliminar alegada pela responsável - o Município de Aracoiaba implantou a Lei de Descentralização Administrativa das Contas de Gestão e das Contas de Governo, sendo delegada aos respectivos Secretários Municipais a gestão de suas Secretarias, não tendo a Prefeita Municipal nenhuma ingerência sobre a gestão e ordenação de despesa das Unidades Gestoras (peça 121, p. 2);

b) na Ata do Pregão Presencial 1/2009 constam os nomes das empresas S.C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., Voxloc Locadora de Veículos, Construções e Serviços Ltda. e Torres Martins Serviços e Construções Ltda. No entanto, quem assina a Ata, além das duas primeiras empresas, é a Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., e não a Torres Martins Serviços.

b.1) resposta - tratou-se de um equívoco do pregoeiro, que escreveu o nome Transmaster, e do representante da Torres Martins, o qual rubricou sobre o nome Transmaster. Não houve prejuízos para a Administração Municipal e para os licitantes, sendo o equívoco do pregoeiro um erro meramente formal (peça 121, p. 3-4);

c) o Relatório de Auditoria elencou 23 (vinte e três) subitens de supostas ligações entre sócios das 3 (três) empresas concorrentes, entre os quais relações de parentescos entre sócios de uma empresa e funcionários de outras, mesmos endereços virtuais e números de telefone;

c.1) resposta - na modalidade Pregão, o pregoeiro só tem informações da empresa vencedora depois do certame. Não tinha, portanto, como verificar tais ligações, nem a lei exigia tal procedimento (peça 121, p. 4-5);

d) o Relatório de Auditoria afirmou a inexistência de estrutura administrativa e operacional das empresas Voxloc, Torres Martins, R3, Cotec e Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda., já que não tinham empregado algum nos mencionados exercícios.

d.1) resposta - inexiste dispositivo na Lei Federal 8.666/93 que exija a apresentação da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS nos Editais de Licitação. Dessa forma jamais poderia a Comissão de Licitação detectar a incapacidade operacional das empresas licitantes (peça 121, p. 5);

e) celebração de contratos com particulares, destinados à subcontratação dos serviços de transporte escolar licitados em 2009 e 2010, em data anterior à abertura dos procedimentos licitatórios, conforme seguintes casos: 4.1. do RA: Apesar do Processo Licitatório Pregão Presencial N° 001/2009 - Seduc ter sido autuado somente em 11/2/2009, e a devida publicidade do certame ter ocorrido apenas em 16/2/2009, a empresa S.C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., vencedora da licitação, já havia

celebrado, desde 5/2/2009, os contratos de subcontratação com os particulares para transporte de alunos do ensino fundamental de Aracoiaba/CE; e 4.2.: Apesar do Processo Licitatório Pregão Presencial N° 002/2010 - Seduc ter sido autuado somente em 14/1/2010, e a devida publicidade do certame ter ocorrido apenas em 19/1/2010, a empresa R3 Serviços e Locações de Veículos Ltda., vencedora da licitação, já havia celebrado, desde 1/1/2010, os contratos de subcontratação com os particulares para transporte de alunos do ensino fundamental de Aracoiaba/CE;

e.1) resposta - o vínculo existente - formado com o êxito do licitante no respectivo processo licitatório - é entre contratante e contratado, e a responsabilidade do contratado não se exime com a subcontratação (sublocação dos serviços). Em relação a 2009, antes da homologação do Pregão 001/2009, a empresa S.C. foi vencedora no Município de Aracoiaba do Convite N° 024/2008 EDU CC, o que denota que a mesma deve haver contratado (sublocado) os referidos veículos e motoristas para atender às exigências do referido certame, e não do Pregão 001/2009 (peça 121, p. 5-6);

f) Subcontratação total dos serviços referentes aos Contratos de Prestação de Serviços, para transporte escolar;

f.1) A doutrina, em uníssono, autoriza a subcontratação da execução do objeto do contrato, conquanto alguns autores o façam com restrição, não permitindo a subcontratação total, senão apenas parcial, desde que prevista obrigatoriamente no edital e no contrato. A contratada responde perante a contratante pela execução total do objeto contratado e não há qualquer relação entre a contratante e a subcontratada, de modo que, também, pelos atos ou omissões desta, ela é plenamente responsável. A responsabilidade da contratante é plena, legal e contratual (peça 121, p. 6-9).

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

11. Antes de analisarmos as alegações de defesa da responsável, observamos que a mesma também respondeu a outros itens da mencionado Relatório de Auditoria referentes ao Programa de Saúde da Família (peça 121, p. 9-10), os quais não são objeto da audiência em tela e que portanto não serão tratados aqui. Observamos também que o único documento pertinente à audiência em tela que a responsável enviou para respaldar sua resposta foi uma lei referente à descentralização administrativa do município, referente à sua alegação preliminar mencionada no item 10 ‘a’ acima (peça 121, p. 13-15). Os outros documentos enviados em anexo se referem ao Programa de Saúde da Família (peça 121, p. 16-71).

12. Analisamos as alegações de defesa na ordem em que foram apresentadas:

a) é pacífico o entendimento desta Corte de Contas no sentido de que a delegação de competência não exclui a responsabilidade da autoridade delegante, conforme se extrai do seguinte trecho da ementa do Acórdão 476/2008-Plenário:

(...) 3. A delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, eis que inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma.

Não é cabível, portanto, a preliminar levantada pela responsável.

b) é pouco verossímil, em um ato solene como é um procedimento licitatório, onde há uma competição e em que todos os atos devem ser feitos com cuidado, pois podem ensejar a invalidação de todo o processo, que um pregoeiro escreva errado o nome de uma firma e ainda mais que o representante de outra firma assine seu nome sobre o dela. Tomado junto com outros indícios constantes nestes autos, tal ato leva a crer que o certame não se constituiu em competição verdadeira;

c) não é verossímil que, havendo nada menos que 23 ligações entre as únicas empresas concorrentes, a Administração nada soubesse de algumas dessas ligações, ainda mais se tratando de cidade de pequena população. Além disso, algumas dessas ligações ficam evidentes nas próprias propostas, como a semelhança de endereços postais e virtuais;

d) um certame licitatório visa à compra de algum bem ou ao fornecimento de algum serviço. O primeiro requisito é que os competidores tenham condições de fazê-lo. No caso, o serviço de transporte só pode ser oferecido por uma empresa que tenha condições de transportar. Essas empresas

competidoras não o tinham, por falta de pessoal. Não cabe à Administração quedar inerte enquanto empresas sem condições de fornecer o serviço competem em seus certames, sob pena destes certames perderem sua razão de ser. A Administração, capitaneada pela responsável, não exerceu sua função de garantir uma competição entre empresas efetivamente capazes de estar presentes na competição;

e) a alegação de que as subcontratações realizadas antes do pregão não se destinavam a cumprir o contrato de transporte oriundo do pregão, e sim a outro contrato, não se sustentam, pois a equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou, efetivamente, que as empresas vencedoras não prestavam os serviços licitados, deixando-os para outras empresas, por ela subcontratadas. E o fato desta subcontratação ter ocorrido antes do certame licitatório é outro indício de conluio no certame;

f) quanto a este ponto, transcrevemos a análise constante na tomada de contas especial TC-023.423/2012-9, referente aos débitos decorrentes das contratações em tela:

f.1) a Jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica quanto à impossibilidade de se realizar subcontratação integral, tal qual como verificado com os serviços de transporte escolar no Município de Aracoiaba/CE, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, conforme se observa nas Decisões 420/2002 e 645/2002, ambas do Plenário, e nos Acórdãos 396/2003-Plenário e 127/2007-2ª Câmara, dentre outros;

f.2) ademais, ainda que fosse consentida a subcontratação total tal como pretendido pelas responsáveis, o que, repita-se uma vez mais, não é admissível conforme a Jurisprudência desta Corte de Contas acima citada, mesmo assim a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar no Município de Aracoiaba/CE, verificada nos exercícios de 2009 e 2010, permaneceria irregular, vez que desatendeu, também, aos ditames dos respectivos editais e contratos celebrados;

f.3) nesse sentido, registre-se, quanto ao exercício de 2009, que tanto o Edital do Pregão Presencial 001/2009-Seduc, em seu Anexo IV, atinente à minuta de termo de contrato, quanto o Contrato Pregão 019/2009-Seduc, celebrado entre o Município de Aracoiaba/CE e a empresa S. C. Serviços e Locação de Veículos Ltda., estabeleciam na 'Cláusula Nona - Das Disposições Gerais' que 'o Contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, não poderá subcontratar partes do contrato sem a expressa autorização da Administração' (peça 34, p. 40 e 210);

f.4) não obstante, a empresa S. C. Serviços e Locação de Veículos Ltda. subcontratou tais serviços com diversos particulares, em 5/2/2009, antes mesmo que o Pregão Presencial 001/2009-Seduc fosse autuado e, assim, fosse tornada pública a realização desse certame (peça 72, p.25-32, item 2.6.1, e p. 40-42, item 3.1.1; peça 34, p. 5 e 58; peça 58, p. 1-161);

f.5) assim, a par de se constituírem em indício de fraude à licitação, tais circunstâncias demonstram que a subcontratação ocorreu sem a expressa autorização da Administração Municipal, contrariando a vedação imposta na Cláusula Nona dos dispositivos mencionados anteriormente;

f.6) de igual modo, no exercício de 2010, tanto o Edital do Pregão Presencial 002/2010-Seduc, em seu Anexo IV, atinente à minuta de termo de contrato, quanto o respectivo contrato, celebrado entre o Município de Aracoiaba/CE e a empresa R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda., estabeleciam na 'Cláusula Décima - Das Disposições Gerais' que o Contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, não poderá subcontratar partes do contrato sem a expressa autorização da Administração (peça 35, p. 43 e 205);

f.7) a exemplo do ocorrido em 2009 com a empresa S. C. Serviços, a empresa R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. subcontratou tais serviços com diversos particulares em 1/1/2010, antes mesmo que o Pregão Presencial 002/2010-Seduc fosse autuado e, assim, fosse tornada pública a realização desse certame (peça 72, p. 25-32 e 40-44; peça 35, p. 8 e 54; peça 59, p. 1-155). Ou seja, essa subcontratação ocorreu igualmente sem a expressa autorização da Administração Municipal, contrariando a vedação imposta na Cláusula Décima dos dispositivos supramencionados;

f.8) com relação ao exercício de 2011, tanto o Edital do Pregão Presencial 002/2011-Seduc, em seu Anexo IV, atinente à minuta de termo de contrato, quanto o contrato celebrado entre o Município de Aracoiaba/CE e a empresa Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME, estabeleciam na 'Cláusula Décima - Das Disposições Gerais' que o Contratado, na execução do contrato, sem prejuízo

das responsabilidades contratuais e legais, não poderá subcontratar partes do contrato sem a expressa autorização da Administração (peça 36, p. 38 e 166);

f.9) aludida empresa Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME. subcontratou integralmente tais serviços com diversos particulares, em 2/2/2011, logo após a celebração do contrato com o Município de Aracoiaba/CE (peça 72, p.25-32; peça 36, p. 163-167; peça 60, p. 1-151);

f.10) a esse respeito, frise-se que não foi apresentada durante a realização da fiscalização pela Secex/CE, tampouco por ocasião do encaminhamento das razões de justificativa das responsáveis, Senhoras Marilene Campelo Nogueira e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, qualquer documentação que atestasse ter havido a expressa autorização da Administração Municipal para a subcontratação total dos serviços de transporte escolar em 2011, em cumprimento ao estabelecido na Cláusula Décima dos dispositivos supramencionados;

f.11) ainda que houvesse tal autorização, saliente-se que tal documento não poderia tornar regular essa subcontratação integral dos serviços, conforme jurisprudência desta Corte citada acima.

13. Conclui-se, portanto, pela rejeição das alegações de defesa da responsável.

Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite (363.115.023-72), Secretária Municipal de Educação (Of. 1724/2012, peça 86)

ALEGAÇÕES DE DEFESA - REVELIA

14. A responsável recebeu o ofício de audiência, conforme o AR na peça 111 e a ciência na peça 125. O último desses documentos, assinado de próprio punho pela responsável, data de 12/11/2012. Até a data de hoje não consta nos presentes autos nenhuma defesa por parte da responsável. Assim sendo, pode ser declarada sua revelia, dando-se prosseguimento ao processo.

Clesio Wagner da Rocha Marinho (Of. 1726/2012, peça 84)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 124)

15. As alegações do responsável foram as mesmas da responsável Marilene Campelo Nogueira, já sintetizadas e analisadas nos itens 10, 12 e 13 acima, com exceção da questão preliminar tratada nos itens 10 ‘a’ e 12 ‘a’, a qual não consta na resposta do responsável em tela. Com base na análise já realizada, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa do responsável.

16. **9.2.2. empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda., Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, respectivamente, destinados à contratação de serviços de transporte escolar pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, apontados nos itens II.1 ‘a’, ‘2’, ‘3’ e ‘4’ (e seus subitens) da seção ‘5. Encaminhamento’ do Relatório de Fiscalização 377/2011, transcrito no Relatório que acompanha este Acórdão, devendo cada empresa apresentar razões de justificativa em relação às ocorrências em que sejam mencionadas nominalmente ou indiretamente;**

S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (Of. 1723/2012, peça 87)

ALEGAÇÕES DE DEFESA - REVELIA

17. A empresa responsável recebeu o ofício de audiência, conforme o AR na peça 94, p. 3, o qual foi assinado em 17/9/2012. A empresa, por meio de seu procurador Túlio Vila Nova Torres Martins, solicitou em 2/10/2012 a prorrogação de prazo por mais 30 dias (peça 99). Esta Secex concedeu a dilação por mais 15 dias além do prazo originalmente fixado (peça 102). Com a prorrogação, a empresa deveria ter respondido até o dia 17/10/2012. Até a data de hoje não consta nos presentes autos nenhuma defesa por parte da empresa responsável. Assim sendo, pode ser declarada sua revelia, dando-se prosseguimento ao processo.

R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. (Of. 1725/2012, peça 85)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 118)

18. A resposta da empresa responsável foi assinada pelo Sr. José Glauco Lima de Freitas. A empresa R3 Serviços alegou o seguinte (refere-se ao Pregão Presencial 2/2010-Seduc/Aracoiaba/CE, cujo vencedor foi a empresa R3 Serviços, e cujos dois outros participantes foram as empresas THM

Construção, Serviços e Transporte Ltda. e Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. - ME):

a) mesmo que tivesse havido acerto prévio entre os participantes, isso não é por si só indício de conluio, pois qualquer dos participantes poderia ter participado da fase de lances verbais (peça 118, p. 2);

b) o próprio TCU considerou, pelo seu Acórdão 297/2009 - Plenário, que não é vedada a participação de empresas com sócios em comum; o certame foi publicado de acordo com a lei; o edital do certame não fazia objeção a que pessoas físicas concorressem por rota; a empresa R3 Serviços soube do certame por jornais (peça 118, p. 3-4);

c) respostas:

c.1) a alegação de o Sr. Jose Gledson Araujo da Silva, sócio da empresa R3, ser contador de outra empresa participante do certame;

c.2) e de o Sr. Francisco Galba Lima de Freitas, contador da R3, ser sócio da competidora THM Construção não significa que houve conluio. O contador não intervém nos atos da empresa, mas simplesmente os contabiliza. As propostas são elaboradas nos escritórios das empresas;

c.3) mesmo que houvesse tais vínculos não existiria conluio, conforme o Acórdão 297/2009 - TCU - Plenário já citado, pois o pregão presencial não se inclui na listagem do Acórdão no qual o TCU afirma que há irregularidade. No pregão presencial existe ampla publicação, não existindo impedimentos à participação. Não há sócios comuns entre os participantes. Há julgados da Justiça Comum permitindo até mesmo a participação de filiais da mesma empresa em pregões eletrônicos;

c.4) a empresa R3 foi constituída em 23/9/2009, tendo como um de seus sócios fundadores o Sr. José Gledson Araújo da Silva, contador. Instalou-se inicialmente no escritório de contabilidade do mesmo. Em 8/3/2010 o citado sócio vendeu sua participação ao Sr. Jose Glauco Lima de Freitas;

c.5) a empresa não é de fachada pois já participou de vários certames licitatórios em vários municípios do estado, vencendo uns e perdendo outros (peça 118, p. 4-7);

d) o fato de várias empresas possuírem o mesmo e-mail e mesmo telefone não é anormal, pois é normal que empresas a serem constituídas ou mesmo recentemente constituídas informem não os seus telefones, mas os telefones de seus contadores, para órgãos como a Receita Federal e a Junta Comercial, pois o contador é a pessoa mais indicada para atendê-los (peça 118, p. 7);

e) os senhores José Gledson Araujo da Silva, Glaubo Lima de Freitas, José Glauco Lima de Freitas e Francisco Galba Lima de Freitas são empresários e também contadores, possuem escritórios profissionais próximos, frequentam normalmente os mesmos ambientes, como é normal e não é ilícito (peça 118, p. 7);

f) Antonio Jerrivan Filho nunca foi sócio da empresa R3 Serviços, tendo sempre exercido a função de contador (peça 118, p. 7);

g) pelos preços cobrados pela contratada, não existiu nenhum tipo de superfaturamento ou sobrepreço (peça 118, p. 7-8).

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

19. Analisamos a seguir as alegações da empresa responsável:

a) a principal alegação, que estende por vários subitens, se prende ao significado do Acórdão 297/2009 - TCU - Plenário. Tal documento, citado e confirmado pelo Acórdão 526/2013 - TCU - Plenário, estabelece que a legislação que regula a realização de procedimentos licitatórios não veda explicitamente a participação de empresas com sócios em comum. No entanto, segundo os mesmos acórdãos, este Tribunal já considerou irregular a participação de empresas com sócios comuns em licitações nos seguintes casos: quando da realização de convites; quando da contratação por dispensa de licitação; quando existe relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; quando uma empresa é contratada para fiscalizar o serviço prestado por outra, cujos sócios sejam os mesmos;

a.1) na análise constante do processo que resultou no Acórdão 297/2009 consta o entendimento de que não se pode presumir a fraude. Esta tem de ficar caracterizada no caso concreto. E também o

entendimento de que o que importa é que as duas empresas atuem como entidades independentes, as duas realmente existindo e com faturamento próprio. O princípio da independência da pessoa jurídica em relação às pessoas de seus sócios faz com que a simples existência de sócios em comum não caracterize por si só um conluio, segundo a citada análise.

a.2) o julgamento do TCU foi no sentido de que, fora daqueles quatro casos listados no item 19 ‘a’, não se pode presumir a fraude. Esta tem de estar caracterizada no caso concreto. Mas o Acórdão citado não afirma que se deve presumir a licitude do certame independente das evidências em contrário. Um certame com participação de empresas com sócios em comum pode, efetivamente, ser viciado. Apenas isso deve estar caracterizado nos autos do processo;

a.3) o fato de um certame ser da modalidade pregão eletrônico não o torna por si só isento da possibilidade de conluio entre os participantes;

b) quanto à não vedação de participação de empresas físicas concorrendo por rota, observe-se que foi precisamente isso o que ocorreu após a contratação da empresa R3 Serviços: esta subcontratou particulares para realizarem o serviço para o qual havia sido contratada (peça 59);

c) a equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou a existência de várias ligações entre as três empresas participantes do Pregão Presencial 2/2010-Seduc/Aracoiaba/CE (R3 Serviços, THM e Marcont), das quais citamos as principais:

- as três empresas possuem o mesmo telefone (85 - 3261-4587); a caixa postal eletrônica (e-mail) das empresas R3 Serviços e Marcont é a mesma (glledsonaraujo@hotmail.com), pertencente a José Gledson Araújo da Silva, sócio administrador da R3 Serviços;

- Francisco Galba Lima de Freitas, contador da Marcont e da R3 Serviços, era sócio administrador da THM; Francisco Alex de Sousa, sócio administrador da R3, era sócio de José Glauco Lima de Freitas (irmão de Glaubo e Francisco Galba Lima de Freitas) na Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME, empresa cujo contador é Glaubo Lima de Freitas (sócio da THM) e cujo telefone (85- 3261-4587), é o mesmo das três participantes de citado pregão (R3 Serviços, THM e Marcont);

- José Glauco Lima de Freitas era sócio, na Jurisconsult Assessoria e Consultoria Técnica S/S Ltda., de Francisco Galba Lima de Freitas (sócio da THM e contador da R3 Serviços e da Marcont) e de Antonio Jerrivan Filho (contador da THM);

- a CTS - Cooperativa de Transporte e Serviços Ltda., que forneceu o atestado de capacidade técnica para a R3 Serviços, vendedora do Pregão em tela, tinha como Presidente Glaubo Lima de Freitas (sócio da THM), e como Diretores, Marcos Aurélio Marques Rodrigues (sócio da Marcont) e José Gledson Araújo da Silva (sócio da R3 Serviços, à época da licitação); e como contador, Antônio Jerrivan Filho (contador da THM).

- Não se trata, portanto, de empresas que têm o mesmo contador, ou que provisoriamente utilizam o fone deste contador; nem de meros contatos profissionais entre seus sócios. As três empresas participantes do certame em tela colocam-se dentro de complexa teia de relacionamentos entre si, o que permite afirmar que não pode haver competição legítima entre elas. Isso permite responder ao item 18, ‘c.1’,’ c.2’ e ‘c.4’ acima (peça 72, p. 57-59);

c.3) o fato de um certame ser da modalidade pregão eletrônico não o torna por si só isento da possibilidade de conluio entre os participantes (item 19 ‘a.2’ e ‘a.3’);

c.5) o fato de uma empresa ter participado de outros certames não impede, por si só, que seja empresa fictícia;

d) este subitem já se encontra respondido no subitem ‘c’ deste parágrafo. Acrescentamos que o normal para uma empresa - cujo objetivo é obter lucro prestando serviços a seus clientes - é que seja divulgado o seu próprio telefone para facilitar o contato com os mesmos, e não o do contador;

e) as pessoas em questão não se resumem a meros contatos profissionais entre si; fazem parte de uma teia de empresas, contratos empregatícios, endereços e telefones que apontam para algo muito mais que um simples relacionamento profissional, como se depreende das informações sintetizadas no subitem ‘c’ deste parágrafo;

f) no Relatório de Auditoria (peça 72) não é afirmado que Antônio Jerrivan Filho era sócio da R3 Serviços, e sim da Jurisconsult, onde era sócio de José Glauco Lima de Freitas, signatário da resposta em análise e sócio da R3 Serviços; Antônio Jerrivan Filho era contador da competidora THM;

g) a questão de um possível superfaturamento dos preços cobrados está sendo objeto da tomada de contas especial referida no item 5 acima (TC-023.423/2012-9). Acrescentamos que o parecer da unidade técnica e o parecer do Ministério Público de Contas constante em tal processo concordam que houve superfaturamento e condenam os responsáveis ao ressarcimento dos débitos.

20. Conclui-se, portanto, pela rejeição das alegações de defesa da empresa responsável.

Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME (Of. 1727/2012, peça 83)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 120)

21. A resposta da empresa responsável foi assinada pelo Sr. José Glauco Lima de Freitas, o mesmo signatário pela empresa R3 Serviços, cuja resposta foi sintetizada e analisada nos itens 18 a 20 acima. As alegações da empresa Cotec são muito semelhantes às da empresa R3 Serviços, não sendo necessário repetir a análise de elementos já sintetizados e analisados. Veremos agora apenas as alegações que não se encontram também na resposta da R3 Serviços. A empresa Cotec alegou o seguinte (refere-se ao Pregão Presencial 2/2011-Seduc/Aracoiaba/CE, cujo vencedor foi a empresa Cotec, e cujos dois outros participantes foram as empresas Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda. e Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. - ME) - peça 72, p. 30:

a) a empresa Cotec foi constituída em 10/11/2006, tendo Glaubo Lima de Freitas como um de seus sócios, sob a denominação ICD - Indústria e Comércio de Doces Ltda.; o referido sócio saiu da empresa em 16/1/2007; posteriormente a empresa passou para o ramo de transportes e passou a se denominar Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.;

b) a empresa ACCIS - Assessoria teve seu nome envolvido sem ter participado do certame, tendo como justificativa para tanto o fato de terem sido sócios desta empresa os senhores Antonio Jerrivan Filho e Washington Sales de Meneses Junior, este também sócio com outra pessoa na empresa Ecotec - Empresa de Construção e Terceirização Ltda. O senhor Antonio Jerrivan Filho, contador, foi sócio do senhor Washington Sales de Meneses Junior na empresa ACCIS - Assessoria, porém a sociedade se desfez no ano de 2005.

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

22. Analisamos a seguir as alegações da empresa responsável:

a) a equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou a existência de várias ligações entre as três empresas participantes do Pregão Presencial 2/2011-Seduc/Aracoiaba/CE (R3 Serviços, THM e Marcont), das quais citamos as principais:

- as empresas Cotec e Marcont possuem o mesmo telefone (85- 3261-4587);

- a caixa postal eletrônica (e-mail) das empresas Cotec e Marcont é a mesma (glledsonaraujo@hotmail.com), que é a mesma da R3 Serviços e que pertence a José Gledson Araújo da Silva, ex-sócio da R3 Serviços, empresa cujo sócio administrador é José Glauco Lima de Freitas, igualmente sócio administrador da Cotec;

- Francisco Galba Lima de Freitas, contador da Marcont, é irmão de José Glauco Lima de Freitas, sócio da Cotec, e de Glaubo Lima de Freitas, ex-sócio e atual contador da Cotec, de quem Francisco Galba é sócio nas empresas THM e MGM Serviços, Locação de Mão de obra e Transportes Ltda.;

- Marcos Aurélio Marques Rodrigues, sócio administrador da Marcont, foi empregado, no exercício de 2008, da ASERTI - Assessoria Serviços Terceirização de Mão de obra e Informatização Ltda., empresa cujo sócio administrador à época era Glaubo Lima de Freitas, ex-sócio e atual contador da Cotec, e irmão de José Glauco Lima de Freitas, sócio administrador da Cotec;

- Washington Sales de Menezes Júnior, sócio administrador da Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda., foi empregado do CECAP - Centro de Estudo a Capacitação Profissional, nos exercícios de 2008 a 2010, Centro esse cujo Presidente é Glaubo Lima de Freitas, ex-sócio da Cotec e

atual contador daquela empresa, além de irmão de José Glauco Lima de Freitas, sócio administrador da Cotec, e de Francisco Galba Lima de Freitas, contador da Marcont;

- Antônio Jerrivan Filho é contador da ASCONT Serviços Técnicos Especializados Construção e Mão de Obra Ltda., empresa que já teve como sócios administradores Marcos Aurélio Marques Rodrigues (sócio administrador da Marcont), José Glauco Lima de Freitas (sócio administrador da R3 Serviços e da Cotec e Francisco Galba Lima de Freitas (contador da Marcont);

- Não se trata, portanto, de empresas que têm o mesmo contador, ou que provisoriamente utilizam o fone deste contador; nem de meros contatos profissionais entre seus sócios. As três empresas participantes do certame em tela colocam-se dentro de complexa teia de relacionamentos entre si, o que permite afirmar que não pode haver competição legítima entre elas. Isso permite responder ao item 21 acima (peça 72, p. 57-59).

23. 9.1.3. diligencie, nestes autos, o Ministério Público do Trabalho para que informe a este Tribunal sobre a eventual existência de termo de ajustamento de conduta firmado com o Município de **Aracoiaba/CE tendo por objeto a resolução de questão atinente à substituição de contratos temporários no âmbito do Programa Saúde da Família - PSF;**

SÍNTESE DAS RESPOSTAS

Ministério Público do Trabalho - MPT (Of. 1738/2012, peça 92, e peça 95)

24. O MPT informou que não há Termo de Ajuste de Conduta - TAC firmado pelo município em tela com aquele órgão do Ministério Público.

Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE (Of. 1728/2012, peça 82, e peça 123)

25. A Municipalidade cometeu o equívoco de ler a diligência ora em comento como se fora audiência, e portanto apresentou 'razões de defesa' e 'do pedido', que evidentemente não cabem em um mero pedido de informações. A Municipalidade não se refere a nenhum TAC firmado com o MPT, o que, conjugado com a resposta daquele, nos leva a concluir pela inexistência do mesmo. A prefeitura informa ademais que realizou concurso público para contratação de médicos e enfermeiros, e nenhum dos aprovados compareceu para tomar posse.

26. 9.3. determinar à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE que:

27. 9.3.1. nas contratações custeadas com recursos públicos federais, observe o disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 quanto às eventuais subcontratações, as quais devem ser parciais, a preços de mercado e autorizadas pela administração, não isentando o contratado das responsabilidades contratuais e legais em relação à parcela subcontratada;

28. 9.3.2. proceda ao controle sistemático dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais, mediante a verificação periódica, no mínimo de forma semestral, da remuneração paga a seus servidores de forma a assegurar que a renda per capita familiar auferida atenda aos limites estabelecidos no Programa, nos termos do disposto no art. 5º, Incisos III, VIII e IX da Portaria GM/MDS nº 376, de 16/10/2008 e nos art. 18; 21, § 1º, inciso I; e 25, incisos III e V, do Decreto 5209, de 17/9/2004, e suas alterações, encaminhando a esta Corte, ao final desse prazo, a comprovação das medidas adotadas;

SÍNTESE DA RESPOSTA

Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE - MPT (Of. 1728/2012, peça 91, e peça 122)

29. A Municipalidade cometeu o equívoco de ler a determinação ora em comento como se fora audiência, e portanto apresentou 'razões de defesa' e 'do pedido', que evidentemente não cabem em uma determinação. Quanto ao subitem 9.3.1 do Acórdão, a Municipalidade apresentou defesa das subcontratações, inclusive integrais, argumentando que são regulares, de acordo com a doutrina. Quanto ao subitem 9.3.2, enviou documento afirmando que está realizando conferência periódica da renda dos servidores (peça 122, p. 10-11).

30. 9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde acerca das ocorrências verificadas na presente auditoria, relacionadas ao Programa Saúde da Família, quais sejam, o descumprimento da carga horária mínima de 40 horas semanais exigida para os profissionais das equipes do programa, a acumulação indevida por parte de profissionais de saúde do Programa Saúde da Família de

cargos incompatíveis com a carga horária contratada e a contratação irregular de profissionais para comporem as referidas equipes, para que esse adote as medidas que entenda pertinentes;

SÍNTESE DA RESPOSTA

Ministério da Saúde - MS (Of. 1740/2012, peça 90, e peça 126)

31. O MS respondeu ao ofício desta Secex. Em síntese, o Ministério em tela informou que solicitou informações junto ao Governo do estado do Ceará, e este informou que, em visita realizada ao município em tela, a Coordenadoria Regional de Saúde de Baturité da Secretaria da Saúde do estado do Ceará constatou que o município corrigiu as irregularidades apontadas, e que a Atenção Primária do município encontra-se desempenhando suas atividades de forma regular (peça 126, p. 20).

CONCLUSÃO

32. Considere-se que:

a) o processo apartado de tomada de contas especial constituído a partir de peças dos presentes autos (TC-023.423/2012-9), destinado a apuração de débito referente aos fatos em tela, encontra-se no Gabinete do Ministro-relator aguardando pronunciamento, com proposta de condenação em débito dos responsáveis (item 5);

b) não constam respostas dos responsáveis Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. às audiências que lhes foram encaminhadas, caracterizando-se em ambos os casos a revelia (itens 14 e 17);

c) as alegações de defesa dos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Clésio Wagner da Rocha Marinho, R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME não elidiram os questionamentos que lhes foram imputados através de audiências (itens 10 a 13, 15, 18 a 22);

d) a determinação à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, a ciência ao Ministério da Saúde, a comunicação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e as diligências à referida prefeitura e ao Ministério Público do Trabalho, constantes do Acórdão 4270/2012 - TCU - 1ª Câmara, foram todas devidamente realizadas, tendo as duas diligências sido respondidas (itens 6, 23 a 31).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

33. Entre os benefícios deste Relatório de Auditoria pode-se mencionar o pagamento de multa, de acordo com o art. 58 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Clésio Wagner da Rocha Marinho, R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. (itens 10 a 13, 15, 18 a 22);

b) considerar revéis, para todos os efeitos, os responsáveis Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (itens 14 e 17);

c) aplicar a Marilene Campelo Nogueira, CPF 318.730.223-87, Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE; Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, CPF 363.115.023-72, Secretária Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE; Clésio Wagner da Rocha Marinho, CPF 695.482.183-72, Pregoeiro Oficial da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE; S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (CNPJ 07.752.641/0001-41), R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. (CNPJ 10.709.200/0001-71), e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. (CNPJ 08.423.548/0001-56), individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas a que se referem o item ‘c’ deste Acórdão, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes do item ‘c’ deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE objetivando analisar a regularidade da aplicação de transferências legais e voluntárias relativas a cinco programas federais (Pnate, Pnae, PSF, Bolsa Família e Convênios) nos exercícios de 2009 a 2011.

2. Registro que, por meio do Acórdão 4.270/2012 - 1ª Câmara (peças 75-77), retificado pelo Acórdão 6.663/2012 - 2ª Câmara (peça 93), entre outras medidas, foi determinado à Secex/CE:

2.1. instaurar TCE para apurar o dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, com a citação dos respectivos responsáveis;

2.2. no âmbito daquela TCE, ouvir em audiência os responsáveis quanto à ausência de providências em relação à prestação dos serviços de transporte escolar no município por meio de motoristas sem habilitação específica e de veículos em condições precárias de uso, bem como à subcontratação integral de contrato de prestação de serviço de transporte escolar;

2.3. nestes autos, ouvir em audiência os responsáveis quanto aos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, destinados à contratação de serviços de transporte escolar pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba;

2.4. diligenciar o Ministério Público do Trabalho para que informe a este Tribunal sobre a eventual existência de termo de ajustamento de conduta firmado com o Município de Aracoiaba/CE tendo por objeto a resolução de questão atinente à substituição de contratos temporários no âmbito do Programa Saúde da Família - PSF;

2.5. dar ciência ao Ministério da Saúde acerca das ocorrências verificadas na presente auditoria, relacionadas ao Programa Saúde da Família.

3. Quanto às diligências, a Secex/CE afirmou que:

a) o Ministério Público do Trabalho informou que não há Termo de Ajuste de Conduta - TAC firmado com o município em tela;

b) o Ministério da saúde informou que, conforme visita de representantes do Governo do Estado do Ceará, o município corrigiu as irregularidades apontadas.

4. No que tange às audiências, os responsáveis Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, ex-Secretária Municipal de Educação e S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. permaneceram silentes.

5. A Secex/CE propôs a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis e a aplicação de multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos gestores e às empresas.

6. Manifesto-me de acordo com a análise da unidade técnica sobre as razões de justificativas apresentadas, motivo pelo qual a adoto como razões de decidir. Entretanto, divirjo em parte da proposta de encaminhamento oferecida pela Secex/CE.

7. De fato, o conjunto dos indícios registrados no item 2.6 do relatório de fiscalização constante dos autos (peça 72, p. 25/32), os quais os responsáveis não lograram justificar, nos levam a concluir que de fato houve fraude na realização dos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, vencidos respectivamente pelas empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.

8. Destaco os seguintes indícios, entre os diversos enumerados no relatório de fiscalização:

8.1. Pregão Presencial 001/2009:

a) a empresa vencedora do certame (S.C. Serviços e Locações de Veículos Ltda.) celebrou em 5/2/2009 diversos contratos de prestação de serviços com particulares, tendo como objeto o transporte escolar para os alunos do ensino fundamental e ensino médio da Rede Pública do Município de Aracoiaba/CE, ou seja, antes mesmo da abertura do processo licitatório, ocorrida em 11/2/2009, a empresa já havia celebrado a subcontratação do objeto do certame;

b) a Ata da Sessão de Julgamento da licitação foi assinada por representante de empresa estranha ao certame (Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda.), e deixou de constar a assinatura de representante da empresa licitante Torres Martins Serviços e Construções Ltda.;

c) determinada empregada da empresa S.C. constava como sócia da empresa Transmaster;

d) as empresas S.C. e Transmaster possuem endereços contíguos que constituem um único imóvel (conforme evidenciado por fotos);

e) a outra empresa licitante (Voxloc Locadora de Veículos, Construções e Serviços Ltda.) não possuía estrutura administrativa e operacional, visto que não detinha qualquer empregado em seus quadros (conforme RAIS);

8.2. Pregão Presencial 002/2010:

a) a empresa vencedora do certame (R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda.) celebrou em 1/1/2010 diversos contratos de prestação de serviços com particulares, tendo como objeto o transporte escolar para os alunos do ensino fundamental da Rede Pública do Município de Aracoiaba/CE, ou seja, antes mesmo da abertura do processo licitatório, ocorrida em 14/1/2010, a empresa já havia celebrado a subcontratação do objeto do certame;

b) as três empresas licitantes possuem o mesmo telefone;

c) a caixa postal (email) da empresa R3 é o mesmo da empresa licitante Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. – ME;

d) o contador das empresas R3 e Marcont é sócio da terceira empresa licitante, THM Construção, Serviços e Transporte Ltda.;

e) a empresa R3 não possuía estrutura administrativa e operacional, visto que não detinha qualquer empregado em seus quadros (conforme RAIS);

8.3. Pregão Presencial 002/2011:

a) a empresa vencedora do certame (Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.) possui o mesmo telefone e a mesma caixa postal (email) que a empresa licitante Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. – ME;

b) o contador da empresa Cotec é irmão de sócio da empresa Marcont;

c) a empresa Cotec e a empresa licitante Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda. não possuíam estrutura administrativa e operacional, visto que não detinham qualquer empregado em seus quadros (conforme RAIS).

9. Esses indícios, bem como os demais elencados no relatório de fiscalização, são elementos consistentes que impedem aceitar o argumento de que ainda assim teria havido competição legítima entre as licitantes.

10. Corretamente responsabilizados, a ex-Prefeita, a ex-Secretária e o ex-Pregoeiro não trouxeram elementos para afastar os indícios de fraude nos três pregões realizados nos exercícios de 2009 a 2011. Do mesmo modo, as empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. não elidiram os inúmeros indícios de conluio no âmbito das licitações.

11. Dessa forma, proponho que os gestores sejam apenados com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, conforme sugerido pela Secex/CE.

12. No que tange às empresas vencedoras da licitação, entretanto, diverso do proposto pela Unidade Técnica, entendo que, em vez da aplicação de multa, deva o Tribunal declarar sua inidoneidade para participar de licitação na Administração.

13. Registro, por fim, que a TCE instaurada para apurar possível sobrepreço nos contratos derivados das licitações ora em análise foi julgado mediante Acórdão 6978/2014 – 1ª Câmara. Na oportunidade, este Tribunal, tendo considerado que as contratações foram antieconômicas, mas não possuindo os elementos necessários para quantificar o dano causado ao Erário, deliberou pelo julgamento pela irregularidade das contas da ex-Prefeita, Sra. Marilene Campelo Nogueira, e da ex-Secretária, Sra. Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, com a aplicação da multa do art. 58, inciso I, da

Lei 8.443/1992, no valor de R$ 16.000,00. Não tendo sido possível quantificar o débito, o Tribunal, naquele *decisum*, excluiu as empresas da relação processual.

14. Observo que as ocorrências que motivaram a aplicação de multa às gestoras no âmbito da TCE (contratação antieconômica, subcontratações ilegais e acompanhamento deficiente dos contratos) são diversas da irregularidade que fundamenta a proposta de aplicação de multa nos presentes autos (ocorrência de fraude à licitação), não se podendo falar em *bis in idem*. Da mesma forma, a exclusão das empresas da relação processual atinente à TCE decorre da impossibilidade da quantificação dos débitos nos contratos, e não interfere na presente apreciação, que se refere às irregularidades apuradas nos procedimentos licitatórios.

Ante o exposto, acolho o parecer da unidade técnica e voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 111/2015 - TCU – Plenário

1. Processo TC-007.132/2011-5
2. Grupo II - Classe: V - Assunto: Relatório de auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Secretaria de Controle Externo do TCU/CE (00.414.607/0006-22)
3.2. Responsáveis: Adrilena Lopes Adriano (004.119.183-89); Alan Arruda Aragão (639.061.983-91); Ana Paraíba Rodrigues (966.104.173-34); Antonia Elizabete Paz Monteiro (258.725.323-34); Antônio Nildecir de Sousa (122.356.443-68); Arlindo Oliveira da Silva (491.089.483-72); Carlos Henrique Paiva Grangeiro (625.420.363-49); Clesio Wagner da Rocha Marinho (695.482.183-72); Cotec Construção Transporte e Tecnologia (08.423.548/0001-56); Daniele Pimentel Fernandes (645.684.233-68); Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda. (10.583.499/0001-60); Eveline Studart Barbosa (915.979.193-49); Fernando Lima Lopes (042.761.673-53); Flávio Henrique Dourado de Macedo (738.028.403-72); Francisca Jovita de Oliveira Veras (999.151.033-87); Francisco Fredson Costa Monte (764.911.613-15); Francisco Marcio de Oliveira Luz (230.147.923-49); Francisco Moreira da Silva (445.675.103-72); Francisco Nildo Alves da Silva (151.693.018-55); Francisco de Assis Pinheiro (455.486.333-68); Germana Medeiros Mendes (056.594.444-40); Glauco Jorge da Costa (979.859.024-49); Guilherme Porto Lustosa (010.432.793-69); Jaime Afonso Coelho Nogueira Diógenes (002.035.283-28); Joana Furtado de Figueiredo Neta (627.192.893-53); José Danilo Tomás Filho (883.356.903-91); Joyce Rodrigues Façanha (898.186.103-00); Manoel Rodrigues da Silva (710.876.053-34); Marcela Torres Teixeira (206.780.373-53); Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. Me (10.420.557/0001-35); Marcus Vinícius Amaral Barreto (003.870.403-07); Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite (363.115.023-72); Maria Lenir Menezes Paz (741.821.293-34); Maria do Socorro Ricardo Monteiro (380.331.353-87); Marilene Campelo Nogueira (318.730.223-87); Naylana Cordeiro de Paula (963.628.123-87); Patricia Helena Alves Maciel (642.705.723-53); R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. (10.709.200/0001-71); Rejane Marcia Figueiredo de Mesquita (786.295.783-00); Roberto Carlos Vianna (053.365.958-29); S.c. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (07.752.641/0001-41); Tatiana Oliveira Rodrigues (892.847.983-53); Thalita Costa Monteiro (009.868.593-70); Thm Construção Serviços e Transporte Ltda. (09.521.974/0001-95); Torres Martins Serviços e Construções Ltda. (69.726.016/0001-82); Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda. (07.702.124/0001-68); Voxloc Locadora de Veículos, Construções e Serviços Ltda. (07.136.537/0001-22).
4. Unidade: Município de Aracoiaba/CE.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE).
8. Advogado constituído nos autos: Túlio Vila Nova Torres Martins, OAB/CE 18.354 (peça 99).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, objetivando analisar a regularidade da aplicação de transferências legais e voluntárias relativas aos programas federais Pnate, Pnae, PSF, Bolsa Família e Convênios, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, incisos II e IX, 5º, inciso VII, e 58 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, incisos II e XIX, 5º, inciso VIII, 250, incisos II, III, e § 2º, e 268 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. considerar revéis Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., dando-se prosseguimento ao feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, § 8º, do Regimento Interno;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Clésio Wagner da Rocha Marinho, R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.;

9.3. aplicar aos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE, Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, Secretária Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, e Clésio Wagner da Rocha Marinho, Pregoeiro Oficial da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento das quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. declarar a inidoneidade das empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. para participarem de licitações que envolvam recursos da Administração Pública Federal, mesmo os descentralizados mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres federais, pelo prazo de 3 (três) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e do art. 271 do Regimento Interno;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, ao Ministério da Saúde, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao Município de Aracoiaba/CE, e

9.7. determinar o apensamento destes autos ao TC-023.423/2012-9.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0111-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

TC-028.819/2010-1
Natureza: Tomada de contas especial
Unidade: Conselho Federal de Enfermagem
Responsáveis: Carmen de Almeida da Silva (644.117.708-06); Gilberto Linhares Teixeira (323.817.867-91); Ivanir Martins da Silva (261.743.247-53); Joacir da Silva (251.983.949-04); João Batista Franco (321.879.557-53); Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira (272.764.223-72); Milva de Melo Cavalcante Oliveira (134.201.271-20); Mixware Representações Ltda. (03.439.828/0001-39); Ney da Costa Silva (331.087.307-20); Robson Pinheiro Leitão (785.626.947-20).
Advogados constituídos nos autos: Felipe Melo Abelleira - OAB/CE 13.422 (peça 27), Katia Vieira do Vale - OAB/DF 11.737 (peças 35 e 115), Silvio Ricardo Teles Carvalho - OAB/SC 21.199 (peças 38 e 51), Geraldo Rezende Santa Rosa - OAB/GO 14.333 (peça 68), Luiz Gustavo Barreira Muglia (OAB/DF 20.412) e outros (peça 116).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDIÊNCIAS. CITAÇÕES. DILIGÊNCIA. FALECIMENTO DE UM RESPONSÁVEL. CONTAS ILIQUIDÁVEIS DE UM RESPONSÁVEL FALECIDO ANTES DA CITAÇÃO. EXCLUSÃO DE ALGUNS RESPONSÁVEIS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OUTROS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, em decorrência de supostos desfalques aos cofres da autarquia no âmbito da contratação da empresa Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação, em 6/12/2004, para fornecimento de cédulas de identidade e carteiras profissionais, pelo prazo de doze meses, prorrogáveis por mais quatro períodos idênticos.

2. Após instrução inicial e constatado dano ao erário (peças 4-6), a unidade técnica promoveu a citação e a audiência dos responsáveis. Em nova manifestação, a então 2ª Secretaria de Controle Externo assim se pronunciou (peças 69-71):

"2. A Comissão Especial de Tomada de Contas Especial, designada pela Portaria Cofen 323, de 25/6/2009, para a apuração das irregularidades, elaborou o seu relatório conclusivo, que foi acostado aos presentes autos por intermédio da peça 1 (p. 344/358), juntamente com os documentos mencionados no art. 4º da IN TCU 56/2007, bem como cópia dos processos administrativos referentes à contratação da empresa Mixware Representações Ltda. (PAD nºs 016/2007 e 550/2009). Não há que se falar em envio do Parecer do Controle Interno, uma vez que a entidade não integra o Poder Executivo Federal.

3. Essa Comissão constatou, em síntese, que (subitem 3.5 da instrução pretérita - peça 4-p. 2):

a) foi irregular a contratação da empresa Mixware, por inexigibilidade de licitação, pois havia ao menos outras quatro empresas de renome internacional, capazes de prestar esse mesmo serviço e com qualidade superior;

b) houve superfaturamento no valor de cada documento, no transcorrer da execução contratual, o que se constatou mediante comparação com a empresa Thomas Greg, cuja contratação foi emergencial, e também em relação à contratação da Casa da Moeda do Brasil;

c) foram entregues ao Cofen quantitativos menores que os adquiridos, em verdadeira lesão ao erário; e

d) houve negligência e descaso com o recebimento, estocagem e armazenamento dos documentos comprados, os quais eram reiteradamente perdidos, tendo em vista as frequentes 'inundações' sofridas na sala de depósito, o que resultou em dano à entidade.

4. Após a realização de uma nova análise da matéria, no âmbito desta Secex, por meio da instrução juntada como peça 4, concluiu-se pela responsabilização dos seguintes agentes:

a) citação do Sr. Robson Pinheiro Leitão, solidariamente com o Sr. Ivanir Martins da Silva, em razão de terem emitido requisições de compra de Cédulas e Carteiras Profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia, bem como por terem atestado as Notas Fiscais sem a devida conferência do material entregue, fatos que resultaram em dano no importe de R$ 3.630.513,20 (valor de 18/5/2006), que se refere ao valor total da compra (NFs 233, 239, 239 e 241), já descontados os valores relativos ao material localizado no estoque do Cofen e o material encaminhado aos Conselhos Regionais;

b) citação da Mixware Representações Ltda., solidariamente com os Srs. Joacir da Silva, Carmem de Almeida da Silva e Gilberto Linhares, em face do pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Cofen, conforme consta nas Notas Fiscais nºs 233 e 236, o que resultou em prejuízo àquela entidade nos montantes de R$ 1.262.800,00 (NF nº 233 - 13/2/2006) e R$ 635.520,00 (NF 236 - 13/3/2006);

c) citação da Mixware Representações Ltda., solidariamente com os Srs. Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, Ney da Costa Silva e Gilberto Linhares, em razão do pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Cofen, conforme consta na Nota Fiscal 241, o que culminou num prejuízo àquela entidade no valor de R$ 1.339.800,00 (18/5/2006);

d) citação da Mixware Representações Ltda., solidariamente com as Sras. Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira e Carmem de Almeida da Silva, em face do pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Cofen, conforme consta na Nota Fiscal 239, o que configurou prejuízo àquela entidade no importe de R$ 349.080,00 (18/4/2006);

e) audiência do Sr. João Batista Franco, por ter apresentado parecer jurídico favorável à contratação, por inexigibilidade, da empresa Mixware Representações Ltda., uma vez que o procedimento não atendia as exigências estabelecidas na Lei 8666/93; e

f) audiência dos Srs. Gilberto Linhares Teixeira e Carmem de Almeida da Silva, por terem editado a Resolução Cofen 291/2004, a qual especifica o papel a ser utilizado nos documentos dos profissionais de enfermagem, fato que direcionou a contratação para a Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação, uma vez que essa empresa era fornecedora exclusiva do papel especificado.

5. Regularmente notificados, os responsáveis encaminharam as suas alegações de defesa e as razões de justificativa, que foram juntadas ao processo, conforme exposto a seguir:

Responsável	**Ofício de citação/audiência**	**Defesa (1)**
Robson Pinheiro Leitão	1152/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 7)	-x-
Ivanir Martins da Silva	1153/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 8)	-x-
Mixware Representações Ltda.	1157/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 15)	Peças 22/23
Joacir da Silva	1154/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 18)	Peças 47 e 50
Gilberto Linhares (vide peças 67/68)	1161/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 10) 1156/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 16)	-x-
Milva de Melo Cavalcante de Oliveira	1158/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 14)	Peças 33/34
Ney da Costa Silva	1159/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 13)	Peça 26
Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira	1160/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 12)	Peças 28/29
Carmem de Almeida da Silva	1163/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 9) 1155/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 17)	Peça 32 e 43/44
João Batista Franco	1162/2010-TCU/Secex/2, de 15/12/2010 (peça 11)	Peça 58

(1) Alegações de Defesa e/ou Razões de Justificativa.

6. Cumpre ressaltar que os Srs. Gilberto Linhares e Ivanir Martins da Silva foram notificados por meio de edital (vide peças 65/66), mas não apresentaram suas alegações de defesa/razões de

justificativa, em que pese o primeiro ter solicitado juntada de procuração e prorrogação de prazo para apresentação da sua contestação, conforme consta na peça 67.

7. Por fim, o Sr. Robson Pinheiro Leitão também foi regularmente notificado, tendo recebido pessoalmente a respectiva correspondência, conforme consta no AR juntado na peça 31. E embora tenha solicitado prorrogação de prazo para apresentação da sua defesa, conforme consta nas peças 41/42, deixou de apresentá-la.

EXAME TÉCNICO

8. Preliminares arguidas pelos Responsáveis

8.1. Das alegações de defesa da Srª Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira (peça 28-p. 2)

8.1.1. Argumentos: não cabe reapreciação da matéria em comento por parte do TCU, pois se trata de objeto apurado administrativamente pelo próprio Cofen e, dessa forma, carece de amparo legal e restam ausentes os pressupostos de legitimidade, pois ninguém pode ser julgado duas vezes pelo mesmo fato, na mesma seara e na mesma instância.

8.1.1.1. Informa, também, que se de objeto de ação penal instaurada pelo Ministério Público Federal, nos autos do processo 2008.51.01.804655-9 (a numeração atual é 0804655-32.2008.4.02.5101, conforme se pode verificar no sítio da Justiça Federal daquele estado: http://www.jfrj.jus.br), em trâmite perante a 6ª Vara Criminal do Rio de Janeiro/RJ. Assim por tratar-se de fato já apreciado por seara superior, a jurisdicional, não compete mais à seara administrativa nova apreciação.

8.1.1.2. Requer, portanto, o arquivamento do presente processo ou, se o caso, seja oficiado ao Cofen para que encaminhe cópia dos referidos processos administrativos, uma vez que compreendem fatos e documentos imprescindíveis a efetiva apuração da verdade.

8.1.2. Análise: a presente tomada de contas especial foi instaurada pelo próprio Cofen, em conformidade com o disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992, cujo § 2º, determina que deve ser posteriormente encaminhada ao TCU para julgamento. Dessa forma, a análise da matéria realizada por uma comissão especialmente designada pelo Cofen constitui atribuição intrínseca ao controle interno dessa entidade, o que não impede o exercício da atividade de controle externo por parte do TCU.

8.1.2.1. E no que se refere ao fato de a matéria constituir objeto de ação penal, ainda assim, não há impedimento para o julgamento da matéria pelo TCU, cuja atuação se dá no âmbito administrativo.

8.1.2.2. Assim, não assiste razão à Srª Ligia quanto às argumentações visando ao afastamento da apreciação da matéria pelo Tribunal, o que, por consequência, ensejaria o arquivamento do presente processo.

8.2. Das alegações de defesa da empresa Mixware Representações Ltda. (peça 22-p. 1/2)

8.2.1. Argumentos: a empresa sustenta a tese de que não cabe ao TCU o julgamento das suas contas, pois se trata de uma entidade do setor privado, razão pela qual não integra a jurisdição da Corte de Contas.

8.2.2. Análise: a citação de uma entidade do setor privado nos processos de controle externo não leva à apreciação de contas dessa entidade. Deixou a empresa de observar atentamente o disposto no art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 c.c. 5º, I, do Regimento Interno/TCU. Este último traz a seguinte redação: 'qualquer pessoa física ou jurídica, **pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária' (destaques inseridos).

8.2.2.1. É elementar, portanto, que a apuração de eventuais prejuízos causados à Administração Federal por empresas contratadas está sujeita à competência do Tribunal, o qual pode, inclusive, aplicar a uma entidade privada a sanção prevista no art. 57 dessa mesma normal legal, uma vez comprovado o dano ao erário e não demonstrado a sua boa-fé.

8.2.2.2. Conclui-se, portanto, que não assiste razão à defendente, por falta de amparo legal.

9. Emissão de requisições de compra de Cédulas e Carteiras Profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia e atestes em notas fiscais sem a devida conferência do material entregue.

9.1. Foi promovida a citação do Sr. Robson Pinheiro Leitão (ex-chefe do Setor de Almoxarifado), solidariamente com o Sr. Ivanir Martins da Silva (ex-assessor da Diretoria), em razão de terem emitido requisições de compra de Cédulas e Carteiras Profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia, bem como por terem atestado as Notas Fiscais sem a devida conferência do material entregue, fatos que resultaram em dano no importe de R$ 3.630.513,20 (valor de 18/5/2006), que se refere ao valor total da compra (NFs 233, 239, 239 e 241), já descontados os valores relativos ao material localizado no estoque do Cofen e o material encaminhado aos Conselhos Regionais.

9.2. Análise: apesar de regularmente citados para a irregularidade em comento, os agentes deixaram de apresentar suas alegações de defesa, razão pela qual, conforme já mencionado na presente instrução, devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c.c. art. 202, VIII, do Regimento Interno/TCU.

9.2.1. E considerando que as defesas apresentadas pelos demais responsáveis versam sobre irregularidades distintas daquelas que foram imputadas a esses agentes, não há que se falar em seu aproveitamento para o caso em comento, conforme dispõe o art. 161 do Regimento Interno/TCU.

9.2.2. Em que pese a ausência de defesas desses agentes nos autos da presente TCE, é de bom alvitre destacar algumas informações que constam nos depoimentos que prestaram à Comissão de Sindicância do Cofen.

9.2.3. Durante seu depoimento, prestado em 15/3/2007, o Sr. Robson afirmou, em síntese, que (peça 1-p. 82/83):

a) atestou as notas fiscais antes do recebimento dos materiais, uma vez que esse procedimento era habitual e se tratava de exigência do setor financeiro da autarquia, razão pela qual não confirmou os quantitativos entregues;

b) era o único empregado que trabalhava no almoxarifado, todavia, o controle de entrada e saída de materiais era feito exclusivamente pelo Sr. Ivanir Martins da Silva, pois não possuía senha do sistema;

c) desconhece se houve outra pessoa que tivesse recebido os materiais ou presenciado o fato; e

d) a ausência de registro de saída de algumas carteiras e cédulas deveu-se em razão de danificação de materiais decorrente de um vazamento de água ocorrido no almoxarifado, além de doação à Conselhos Regionais menores, contudo, inexistindo registros desse segundo motivo.

9.2.4. Já o Sr. Ivanir, em seu depoimento foi bastante evasivo, sempre alegando que não tinha conhecimento das informações que lhe eram solicitadas, exceto quando questionado: a) se era ele próprio quem realizava o controle do almoxarifado, como afirmado pelo Sr. Robson, oportunidade em que negou o fato; e b) quando questionado sobre o destino do material supostamente danificado pelo vazamento que teria ocorrido no almoxarifado, momento em que afirmou ter sido destruído (peça 1-p. 88).

9.2.5. Nota-se, de fato, que além de o controle dos materiais ser bastante precário, o Sr. Ivanir não conseguiu aproveitar a oportunidade do seu depoimento junto à Comissão de Sindicância para fazer minimamente uma defesa útil, deixando-se levar por argumentações, como já dito acima, bastante evasivas.

9.2.6. E o Sr. Robson, confirmou ter atestado o recebimento dos materiais, sem que houvesse uma conferência dos quantitativos entregues.

9.2.7. Ademais, a própria recusa em se defenderem perante a Corte de Contas já configura reconhecimento da autoria das irregularidades que lhe foram imputadas, as quais causaram um prejuízo total de R$ 3.630.513,20, em valores de 18/5/2006, o que enseja a condenação desses agentes pelo débito apurado.

9.2.8. E considerando que o prejuízo causado foi de grande monta, o que indica que esses agentes possam ter-se beneficiado diretamente ou, propositadamente, favorecido a terceiros, conclui-se também que deve ser-lhes aplicada a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. Pagamentos realizados a maior à empresa contratada, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos ao Cofen.

10.1. As citações promovidas em relação às irregularidades do presente tópico, envolvem a empresa Mixware Representações Ltda. solidariamente com:

a) o Sr. Joacir da Silva, a Srª Carmem de Almeida da Silva e o Sr. Gilberto Linhares, em face do pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Cofen, conforme consta nas Notas Fiscais nºs 233 e 236, o que resultou em prejuízo àquela entidade nos montantes de R$ 1.262.800,00 (NF nº 233 - 13/2/2006) e R$ 635.520,00 (NF 236 - 13/3/2006);

b) a Srª Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira, a Srª Carmem de Almeida da Silva e o Sr. Gilberto Linhares, em face do pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Cofen, conforme consta na Nota Fiscal 239, o que configurou prejuízo àquela entidade no importe de R$ 349.080,00 (18/4/2006); e

c) a Srª Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, o Sr. Ney da Costa Silva e o Sr. Gilberto Linhares, em razão do pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Cofen, conforme consta na Nota Fiscal 241, fato que culminou num prejuízo àquela entidade no valor de R$ 1.339.800,00 (18/5/2006).

10.2. Das alegações de defesa da Mixware Representações Ltda. (peça 23)

10.2.1. Argumento 1: a empresa tece argumentações acerca de ações judiciais sofridas em decorrência de atuação do Ministério Público Federal, desde 1998, em razão de contratos celebrados com o Cofen. Também alega ter sofrido ação da Polícia Federal, em 1º/12/2006, com 'ordem de busca e apreensão de 'quaisquer documentos que se vinculem ao Conselho Federal de Enfermagem e Conselhos Regionais da categoria, especialmente aqueles relacionados a procedimentos licitatórios e escrituração contábil' ', fato que se deu por a determinação da Justiça Federal no estado do Rio de Janeiro e que resultou numa ação penal que até o presente momento 'nada apurou' (peça 23-p. 3/4).

10.2.1.1. Segundo a defendente, à época o Ministério Público Federal teria se manifestado no sentido de que a 'execução dos contratos era igualmente forjada pela quadrilha, uma vez que os acusados ROBSON e IVANIR, funcionários do Cofen responsáveis pelo controle de materiais, atestavam o efetivo recebimento da integralidade das mercadorias' (peça 23-p. 4)

10.2.2. Análise: observa-se que as irregularidades praticadas na execução do contrato em comento alcançaram tamanha relevância a ponto de ensejar a atuação direta da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.

10.2.2.1. Ademais, a mencionada ação penal tramita perante a 6ª Vara Criminal Federal do Rio de Janeiro sob nº 0804655-32.2008.4.02.5101 (a numeração antiga é 2008.51.01.804655-9, conforme já destacado na presente instrução), a qual se encontra aguardando julgamento. Teve a empresa o intuito de minimizar o fato ao afirmar que, na referida ação judicial, nada ainda teria sido apurado, quando na verdade tudo o que já foi apurado está para ser apreciado por aquele Juízo.

10.2.2.2. E o intento de atribuir toda a responsabilidade aos Srs. Robson e Ivanir não pode prosperar. Ambos são responsáveis apenas pelas irregularidades decorrentes dos controles do quantitativo de materiais adquiridos, mas não a respeito do sobrepreço praticado quando da emissão das notas fiscais 233, 236, 239 e 241, conforme se verá mais adiante na presente instrução.

10.2.2.3. Essas argumentações, portanto, não afastam a responsabilização da empresa Mixware no que concerne ao mencionado sobrepreço dos materiais fornecidos ao Cofen.

10.2.3. Argumento 2: encontra-se cerceado o seu direito de defesa, pois a presente TCE seria imprecisa e não indica com clareza a acusação que lhe é atribuída, o que obriga a defendente a 'rebater 'ilações', 'deduções' e 'suposições' inverídicas e fruto de uma perseguição, ao que parece, dirigida ao senhor Gilberto Linhares Teixeira, colocando a Mixware como 'comandada' de tal senhor quando em verdade o senhor Boaventura jamais teve contato com a pessoa de Gilberto, com quem nunca tratou do fornecimento do material que efetivamente forneceu e entregou ao Cofen' (peça 23-p. 13/14).

10.2.3.1. Também nega (peça 23-p. 13) ter tido 'proximidade' com quaisquer dos denunciados e que a sindicância instaurada pelo Cofen não tem cunho probante ao apurar a atuação da 'empresa que

lhe prestava serviços mediante certame licitatório'. Ademais, pretende o TCU 'aproveitar-se de um procedimento administrativo sem o devido contraditório como se fosse uma prova emprestada', faltando-lhe razoabilidade, 'eis que ausentes os pressupostos quanto: necessidade, adequação e proporcionalidade.

10.2.4. Análise: a instrução pretérita (peça 4) foi bastante precisa ao indicar a responsabilização da empresa, solidariamente com demais funcionários do Cofen, não se imiscuindo em meras ilações, deduções ou suposições, conforme aduz a Mixware. Ademais, encontra-se juntado aos presentes autos um farto material probante das irregularidades perpetradas por essa empresa em conjunto com os demais agentes mencionados.

10.2.4.1. Observa-se ainda do teor do ofício de citação dessa empresa (peça 15) a descrição detalhada das irregularidades, incluindo a identificação das notas fiscais onde foram constatados o sobrepreço, além da data e a quantificação precisa dos débitos.

10.2.4.2. Trata-se, portanto, de mero inconformismo, incapaz de obstaculizar o regular prosseguimento do processo.

10.2.5. Argumento 3: apesar da Casa da Moeda fabricar o material, não teve interesse em fornecê-lo para o Cofen. Ademais, a 'Mixware até o ingresso da Thomas Greg era a única fornecedora desse material, pois detinha exclusividade da Gráfica que fazia carteiras e cartões com o mesmo material da Casa da Moeda, não havendo por isso, preço de mercado a ser auferido, nem prejuízo aos cofres do Cofen, pois com certeza meridiana o Cofen repassava as carteiras e cartões de identidade por preço superior aos adquiridos nos certames licitatórios' (peça 23-p. 5).

10.2.5.1. Posteriormente alega (peça 23-p. 5/12) que, em face da declaração de exclusividade concedida pela Calcografia Cheques de Luxo Banknorte Ltda. à Mixaware à 'época das licitações em questão', única fabricante do material exigido pelo Cofen, não haveria que se falar em superfaturamento.

10.2.5.2. A Mixware também contesta (peça 23-p. 14/15) a alegação de superfaturamento, afirmando que:

a) o custo de uma carteira profissional era de R$ 7,20, mas eram vendidas aos associados por um valor muito superior, razão pela qual inexistiram prejuízos ao Cofen;

b) a empresa Tomas Greg ofereceu preço menor, como toda e qualquer empresa que participa de certame licitatório;

c) com o tempo, outras gráficas podem ter começado a produzir os produtos dos quais a Mixware fornecia para o Cofen e com isso ter uma política de preços diferentes, até mesmo para poder ganhar uma licitação; e

d) se trata de uma falácia, pois outros órgãos de classe, como a própria Ordem dos Advogados do Brasil realizou a troca das carteiras de seus associados, com preço estipulado de R$ 30,00 cada uma, razão pela qual não sofreu prejuízos, 'ao contrário, realizou um belo ganho líquido'; e

e) se as carteiras adquiridas pelo Cofen e enviadas aos Conselhos Regionais custaram R$ 7,20, obviamente foram repassadas aos filiados por valor acima de R$ 30,00, ou seja, um ganho superior a 350%.

10.2.5.3. A defendente ainda destaca (peça 23-p. 16) ter havido uma contradição na instrução inicial desta TCE, em seu subitem 4.3.8, o qual 'atesta que não há provas contra a empresa MIXWARE e, mesmo assim prossegue em seu intento'. Dessa forma, inexistindo provas concretas de ilícito, não poderia haver conduta reprovável. Neste ponto, traz excertos (peça 23-p. 16/17) de livros publicados por Fernando da Costa Tourinho Filho e Jorge de Figueiredo Dias, os quais tratam da necessidade de provas de forma a afastar pré-julgamentos.

10.2.6. Análise: a tese defendida pela Mixware de que o superfaturamento não restou configurado, em face da exclusividade que detinha para a prestação dos serviços, não pode ser acatada. Primeiro, porque o objeto da sua citação não se refere a superfaturamento, o qual somente pode ser verificado após a prestação dos serviços, mas sim a sobrepreço, quando o preço contratado está acima

daquele praticado no mercado. E segundo, porque a tese da exclusividade é derrubada na presente instrução, conforme se pode verificar no tópico 12.

10.2.6.1. Também não merece guarida, desta vez por violação ao princípio da razoabilidade, a alegação da empresa de que não se poderia falar em superfaturamento, considerando que o custo da carteira profissional para o Cofen era de apenas R$ 7,20 a unidade e repassada aos filiados por um valor bastante superior, o que demonstraria a inexistência de prejuízos. Pois, o prejuízo restou configurado na aquisição dos materiais e não em seu repasse aos filiados. O 'lucro' obtido na segunda etapa não ofusca o 'prejuízo' experimentado na fase anterior.

10.2.6.2. Nessa mesma linha de entendimento, segue a comparação realizada pela empresa com uma suposta contratação realizada pela Ordem dos Advogados do Brasil.

10.2.6.3. Por fim, a alegação de suposta contradição no subitem 4.3.8 da instrução pretérita (peça 23-p. 16), também se revela insubsistente. Naquela oportunidade afirmou-se que não havia 'provas de que a empresa Mixware e o Sr. Gilberto tinham contribuído para a aquisição de carteiras e cédulas em quantidade muito superior à necessária', tanto que ambos não foram arrolados solidariamente na citação correspondente. O intento da Mixware de querer generalizar aquela análise para todo o objeto desta TCE, o que a isentaria de qualquer responsabilização, é pernicioso a ponto de configurar má-fé dessa empresa.

10.2.6.4. Conclui-se, portanto, que a defendente não obteve êxito em demonstrar a inexistência do sobrepreço praticado nos materiais fornecidos ao Cofen, por intermédio das notas fiscais 233, 236, 239 e 241, razão pela qual deve ser condenada, solidariamente com os demais responsáveis, conforme o caso, pelos prejuízos causados à autarquia.

10.2. Das alegações de defesa do Sr. Joacir da Silva (peça 50)

10.2.1. Argumento 1: a presente TCE foi instaurada por motivo de perseguição política dos atuais dirigentes do Cofen, que seriam fiéis opositores do defendente, intentando imputar-lhe ilícitos que não cometera, de forma a prejudica-lo politicamente dentro da instituição, inclusive quanto a uma eventual candidatura à presidência da autarquia (peça 50-p. 4).

10.2.1.1. Neste ponto, menciona (peça 50-p. 4) que no processo administrativo instaurado pela Portaria Cofen 031/2007 não restou configurado a sua participação nas compras de carteiras de identidade profissional. Todavia, um novo processo administrativo foi instaurado, desta vez por intermédio da Portaria Cofen 550/09, com o mesmo objeto do anterior.

10.2.1.2. Outra prova que aduz ser capaz de demonstrar a perseguição política, é o fato de que a prestação de contas do Cofen do exercício de 2006 foi regularmente aprovada pela Comissão de Tomada de Contas Especial, cujo atual presidente da autarquia, Sr. Carlos Neri da Silva, era membro efetivo (peça 50-p. 4).

10.2.2. Análise: a tese aventada pelo defendente de motivação política para instauração desta TCE não pode prosperar, ante a ausência de provas nos autos, embora tenha o agente apontado alguns indícios, os quais, todavia, não se revestem da suficiência para que se pudesse convencimento neste sentido.

10.2.3. Argumento 2: o Sr. Gilberto praticava atividades ilícitas no âmbito dessa contratação do Cofen (peça 50-p. 5).

10.2.4. Análise: considerando a gravidade das irregularidades praticadas, objeto da presente TCE, quase sempre com a atuação direta do Sr. Gilberto, conclui-se pela razoabilidade do alegado pelo Sr. Joacir. Ressalte-se ainda que, quanto a este ponto, a Srª Carmem tece argumentações mais enfáticas, razão pela qual se sugere a leitura da análise das alegações dessa responsável, constante na presente instrução.

10.2.5. Argumento 3: destaca (peça 50-p. 2) que exerceu o cargo de 2º tesoureiro à época, por apenas dois meses, tendo como uma das atribuições a de assinar cheques para pagamentos das contas da autarquia, em conjunto com o presidente do Cofen e já devidamente autorizados pela administração, sendo que para tanto era exigido apenas a apresentação do ateste e da nota fiscal da prestação de serviços. Por essa razão, as cópias dos cheques seriam imprestáveis como prova de qualquer natureza.

10.2.5.1. Nega (peça 50-p. 2) ter atuado, fiscalizado ou integrado qualquer comissão relacionada a processos licitatórios, bem como jamais realizou compras ou celebrou contrato, assumindo qualquer tipo de obrigação, em nome do Cofen, considerando ainda que tais atribuições não eram da competência do tesoureiro, conforme consta no art. 28 do Regimento Interno da entidade. Ademais, jamais teve qualquer participação nas atividades ilícitas praticadas pelo Sr. Gilberto Linhares, que se encontra atualmente preso (peça 50-p. 5).

10.2.5.2. E prossegue afirmando (peça 50-p. 3) que os agentes que devem responder por eventuais irregularidades são aqueles que integravam a Comissão de Licitação, que era presidida pelo Sr. Robson Pinheiro Leitão e da qual o defendente nunca fez parte, além daqueles que detinham poder para firmar operações de compra e venda. Ademais, era o Sr. Robson quem atestava o recebimento dos materiais, o qual, além do Sr. Ivanir, também detinha competência para efetuar compras em nome do Cofen.

10.2.5.3. Alega (peça 50-p. 3) ainda ter juntado com a sua defesa (o que não ocorreu), cópia de uma declaração que teria sido dada pela Srª Carmem da Silva Almeida, ex-presidente do Cofen, no sentido de que 'JOACIR não têm responsabilidade sobre as eventuais irregularidades apontadas no presente processo, vez que, limitava-se a assinar os cheques, sob mando da própria, que como já dito, à época, era presidente do Conselho Federal de Enfermagem'.

10.2.6. Análise: no exercício do cargo de tesoureiro, o Sr. Joacir da Silva atuava como ordenador de despesa, cujas atribuições não se limitam a assinar cheques, mas era também responsável pela autorização e efetivação dos pagamentos, conforme se depreende do teor do art. 27 do Regimento Interno do Cofen, transcrito pela Srª Milva em sua defesa (v. peça 34-p. 2), bem como do disposto nos arts. 74, § 2º e 80, § 1º, do Decreto-lei 200/1967.

10.2.6.1. Assim, a tese de que apenas teria dado sequência a atos já praticados (atestes e demais procedimentos prévios à análise para autorização dos pagamentos), não pode ser acatada, consoante jurisprudência do TCU:

O poder/dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor do contrato ao seu objeto. O exame da regularidade da despesa não se exaure na verificação da adequada formalização do processo. A demonstração da despesa realizada deve induzir à compreensão de que a observância das normas que regem a matéria proporcionou o máximo de benefício com o mínimo de dispêndio (Constituição Federal, art. 70, parágrafo único e DL 200/67, arts. 90 e 93). (Acórdão 918/2005 - 2ª Câmara. Na mesma linha cite-se a Decisão 661/2002 e o Acórdão 985/2007, ambos do Plenário do TCU, dentre outros)

10.2.6.2. Cabia-lhe, portanto, zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, o que não ocorreu, independentemente de ter participado ou não do processo de contratação da empresa.

10.2.6.3. Desse modo, fica demonstrado que a realização de pagamentos à empresa contratada, estando o agente no exercício do cargo de tesoureiro, atrai para si a responsabilidade por prejuízos causados decorrentes do sobrepreço praticado.

10.2.6.4. Por essa razão, devem ser rejeitadas suas alegações de defesa e julgadas irregulares as contas do responsável para condená-lo em débito, solidariamente com a empresa Mixware e o Sr. Gilberto Linhares, revel no presente processo, pelo débito apurado, objeto da sua citação.

10.2.6.5. Ressalte-se que, em obediência ao disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Joacir foram analisadas de forma extensiva ao Sr. Gilberto Linhares, no que concerne às circunstâncias objetivas. Todavia, não foram constatadas argumentações que pudessem beneficiá-lo a ponto de afastar a sua responsabilização solidária.

10.3. Das alegações de defesa da Srª Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira (peça 28)

10.3.1. Argumento 1: era conselheira suplente desde o ano 2003, não tendo assumido qualquer função administrativa, o que se deu somente em dois períodos: de 21/2 a 31/3/2006, quando assumiu como 2ª tesoureira, fato que se deu após o afastamento dos envolvidos na operação 'predador' da polícia federal, e de 31/3 a 31/4/2006, como 1ª tesoureira, em razão de decisão do plenário do

Conselho (peça 28-p. 3). Dessa forma, seus atos estariam amparados pelo art. 27 do Regimento Interno do Cofen, o qual estabelece as atribuições dos cargos de tesoureiro (peça 28-p. 7/8).

10.3.1.1. Alega ainda que não emitiu os pedidos para requisição de carteiras, cujo ato era realizado pelo controlador-geral, e que apenas assinava os cheques, ante a contraprestação contratual, cujo instrumento não fora firmado pela defendente, a qual sequer opinou quando da contratação da empresa (peça 28-p. 5/6).

10.3.2. Análise: trata-se da mesma discussão constante na análise das argumentações do Sr. Joacir da Silva, cuja conclusão foi no sentido de que ao realizar pagamentos à empresa contratada, estando o agente no exercício do cargo de tesoureiro, atrai para si a responsabilidade por prejuízos causados decorrentes do sobrepreço praticado, uma vez que lhe cabia zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, o que não ocorreu, independentemente de ter participado ou não do processo de contratação da empresa.

10.3.3. Argumento 2: toda a investigação é subsidiada por processos administrativos 'levados por conselheiros que têm como inimigo a Enfermeira Ligia' (peça 28-p. 5).

10.3.4. Análise: essa tese é semelhante àquela defendida pelo Sr. Joacir, de eventual perseguição perpetrada pela nova gestão do Cofen. A conclusão também segue o mesmo sentido de que a argumentação não deve ser acolhida ante a ausência de provas nos autos.

10.3.5. Argumento 3: inexiste nos autos documento que comprove que a Mixware praticava preços acima da sua concorrente Thomas Greg. Ademais, não se pode constatar se, à época da contratação da primeira, a segunda já existia e praticava os preços aduzidos, bem como fornecia as carteiras equivalentes às exigências do contrato anterior (peça 28-p. 5).

10.3.6. Análise: equivoca-se a defendente quando alega inexistir nos autos documento capaz de comprovar que a Mixware praticava preços acima daqueles da Thomas Greg (peça 28-p. 5), pois a constatação do sobrepreço se deu quando da suspensão do contrato com a primeira e a contratação da emergencial da segunda, em meados de 2006, logo após a ocorrência das irregularidades que são objeto desta TCE, mediante comparação dos preços praticados por ambas, sem considerar, ainda, o fato de que numa contratação emergencial os preços tendem a ser maiores que aqueles obtidos numa regular disputa licitatória.

10.3.6.1. Ademais, segundo a Srª Milva (peça 34-p. 12), a realização de contratos emergenciais era prática comum no Cofen.

10.3.6.2. Desse modo, considerando que a defendente não conseguiu aniquilar as irregularidades que lhe foram imputadas por intermédio da sua citação, conclui-se que devem ser rejeitadas as suas alegações de defesa e julgadas irregulares as contas da responsável para condená-la em débito, solidariamente com a empresa Mixware.

10.4. Das alegações de defesa da Srª Milva de Melo Cavalcante de Oliveira (peça 34)

10.4.1. Argumento 1: exercia o cargo de tesoureira, cujas atribuições constam no art. 27 do Regimento Interno da autarquia. Em face dessas atribuições do cargo, nega ter feito parte da comissão de licitação que contratou a Mixware e ter assinado o contrato com essa empresa, alegando ainda que, quando a defendente ingressou no Cofen, essa empresa já prestava serviços à entidade mediante dispensa de licitação (peça 34-p. 1/3).

10.4.1.1. Assim, entende (peça 34-p. 4) que seu único ato praticado foi o de assinar o cheque para o pagamento à contratada, oportunidade em que destaca excerto de seu depoimento dado à comissão de tomada de contas especial no sentido de que ao assinar os cheques, 'observava a solicitação do material, a previsão orçamentária, disponibilidade financeira e o atesto de recebimento do material'.

10.4.1.2. Em adição, esclarece (peça 34-p. 7) que não teve a defendente qualquer ingerência sobre os preços praticados pela contratada, cujos serviços vinham sendo prestados de forma continuada, o que também teria contribuído para descaracterizar sua responsabilidade.

10.4.2. Análise: também se trata da mesma discussão tratada na análise das argumentações do Sr. Joacir da Silva e da Srª Ligia, cuja conclusão foi no sentido de que ao realizar pagamentos à empresa

contratada, estando o agente no exercício do cargo de tesoureiro, atrai para si a responsabilidade por prejuízos causados decorrentes do sobrepreço praticado, uma vez que lhe cabia zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, o que não ocorreu, independentemente de ter participado ou não do processo de contratação da empresa.

10.4.3. Argumento 2: com relação aos preços contratados da Mixware em comparação com aqueles da Thomas Greg, alega (peça 34-p. 8/9) que não se sabe a marca do produto adquirido, uma vez que existiam diversas marcas no mercado e com preços diferentes, além de que não foram avaliados os custos indiretos dessas empresas. Dessa forma, os parâmetros utilizados para fundamentar o superfaturamento não se prestam, uma vez que se realizou uma simples comparação de produtos, sem indicação das marcas e do nível de qualidade de cada.

10.4.3.1. Entende (peça 34-p. 7) também que não ficou demonstrado qualquer tipo de favorecimento à Mixware, tendo em vista a existência da carta de exclusividade, o que descaracteriza o superfaturamento. Ademais, era prática comum no Cofen a realização de contratos emergenciais (peça 34-p. 12).

10.4.3.2. A defendente também tece argumentações (peça 34-p. 9/11) acerca da contratação da Mixware, cujas irregularidades não lhe foram imputadas, uma vez que o objeto da sua citação refere-se tão somente no que concerne ao sobrepreço quando do fornecimento de materiais por intermédio da nota fiscal 241, em 18/5/2006.

10.4.4. Análise: a tese defendida pela Srª Milva (peça 34-p. 7) é semelhante àquela da empresa Mixware (peça 23-p. 5) de que o superfaturamento não poderia restar configurado, em razão da exclusividade da Mixware para a prestação dos serviços. Não deve ser acatada porque, como já exposto anteriormente, o objeto da sua citação não se refere a superfaturamento, mas sim a sobrepreço, além de que a tese da exclusividade é derrubada na presente instrução, conforme se pode verificar nos tópicos seguintes desta instrução.

10.4.4.1. Ademais, cabia aos ordenadores da despesa, como já exposto anteriormente, o dever de verificar a razoabilidade dos pagamentos a serem realizados, cujos preços estavam bastante acima daqueles praticados no mercado, o que não fizeram.

10.4.4.2. Dessa forma, considerando que a defendente não conseguiu afastar as irregularidades que lhe foram imputadas por intermédio da sua citação, devem ser rejeitadas suas alegações de defesa e julgadas irregulares as contas da responsável para condená-la em débito, solidariamente com a empresa Mixware e o Sr. Gilberto Linhares, revel no presente processo, pelo débito apurado, objeto da sua citação.

10.4.4.3. Ressalte-se que, em obediência ao disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU, as alegações de defesa apresentadas pela Srª Milva também foram analisadas de forma extensiva ao Sr. Gilberto Linhares, no que concerne às circunstâncias objetivas. Todavia, as argumentações daquela defendente não foram capazes de beneficiá-lo a ponto de afastar a sua responsabilização solidária.

10.5. Das alegações de defesa do Sr. Ney da Costa Silva (peça 26)

10.5.1. Argumento 1: ao tomar posse como Conselheiro o contrato celebrado com a empresa Mixware já estava em vigor. Assim, ao se deparar com processos aparentemente aptos para liquidação, com as notas fiscais devidamente atestadas e os necessários pareceres jurídicos anexados, considerando ainda que atendiam aos princípios legais que norteiam a administração pública e que não havia indícios de fraudes, assinou o cheque para pagamento à contratada. (peça 26-p. 2 e 4).

10.5.1.1. Alega também que não lhe cabia uma análise do valor de mercado e das necessidades de material, atos que já haviam sido praticados no procedimento administrativo, razão pela qual imaginou que estavam revestidos de legalidade (peça 26-p. 3). Intenta ainda afastar de si a responsabilidade pela aquisição de cédulas num quantitativo muito superior às reais necessidades do Cofen, atribuindo a responsabilidade para os Srs. Robson e Ivanir (peça 26-p. 3/4).

10.5.2. Análise: considerando que o Sr. Ney exercia o cargo de vice-presidente do Cofen quando assinou os cheques (informação que consta em seu depoimento à Comissão de Sindicância - v. peça 1-p. 146), a discussão remete à mesma tratada na análise das argumentações dos tesoureiros, Srs. Joacir

da Silva, Srª Ligia e Srª Milva, cuja conclusão foi no sentido de que ao realizar pagamentos à empresa contratada, atuando o agente como ordenador de despesa, atrai para si a responsabilidade por prejuízos causados decorrentes do sobrepreço praticado, uma vez que lhe cabia zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, o que não ocorreu, independentemente de ter participado ou não do processo de contratação da empresa.

10.5.2.1. Por essa razão, considerando que o defendente não conseguiu afastar as irregularidades que lhe foram imputadas por intermédio da sua citação, devem ser rejeitadas suas alegações de defesa e julgadas irregulares as respectivas contas para condená-lo em débito, solidariamente com a empresa Mixware e o Sr. Gilberto Linhares, revel no presente processo, pelo débito apurado, objeto da sua citação.

10.5.2.2. Cumpre ressaltar que novamente foi observado o disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU, assim, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ney foram analisadas de forma extensiva ao Sr. Gilberto Linhares, no que concerne às circunstâncias objetivas. Todavia, não se constataram argumentações que pudessem beneficiá-lo de modo a afastar a sua responsabilização solidária.

10.6. Das alegações de defesa da Srª Carmem de Almeida da Silva (peça 32)

10.6.1. Argumento 1: afirma desconhecer a razão pela qual o Sr. Gilberto resolveu contratar uma nova firma para a confecção de carteiras e cédulas e esclarece (peça 32-p. 2) que:

A equipe de funcionários do Cofen era toda muito leal aos preceitos doutrinados pelo Sr. Gilberto Linhares Teixeira, formavam uma grande família que apesar de estar detido, mantinha a influência sobre todos, por vezes ouvi a seguinte frase 'se eu fosse a senhora não tomaria esta ou aquela conduta, o Sr. Gilberto não iria gostar'.

Como é de conhecimento de todos, apesar do Sr. Gilberto estar detido, tinha acesso a internet, visita de vários conselheiros e funcionários, portanto o conhecimento a respeito do Cofen era inerente.

10.6.1.1. Dessa forma, atribui toda a responsabilidade ao Sr. Gilberto Linhares, que seria o autor de todas essas irregularidades, inclusive das 'falcatruas apresentadas' (peça 32-p. 6).

10.6.2. Análise: considerando que o Sr. Gilberto editou a Resolução 291/2004, juntamente com a Srª Carmem, cuja norma induziu ao direcionamento da contratação da empresa Mixware, além de que era o presidente do Cofen à época da celebração desse contrato e também um dos ordenadores de despesa quando da realização dos pagamentos referentes a todas as notas fiscais em comento, com sobrepreço configurado, conclui-se que era de fato o principal responsável pelos prejuízos sofridos pela autarquia.

10.6.2.1. Ademais, o Sr. Gilberto foi alvo de uma operação da polícia federal, em face de irregularidades praticadas na sua gestão no Cofen, que resultou na suspensão do contrato da Mixware e na contratação emergencial da Thomas Greg, levando-o a ficar sob a mira Ministério Público Federal e à sua própria prisão.

10.6.2.2. Ressalte-se ainda que a própria empresa Mixware relata o fato de também ter sido alvo dessa operação da polícia federal e da investigação do Ministério Público Federal, destacando ainda que, segundo este último, a execução contratual era forjada por uma quadrilha de funcionários do Cofen.

10.6.3. Argumento 2: alega a defendente que é aposentada e recebe R$ 2.400,00 por mês e se tivesse que devolver o valor do débito, levaria no mínimo 94 anos, fato que seria inviável e impossível.

10.6.4. Análise: as condições socioeconômicas daqueles responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as autarquias federais, e que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário não constituem impedimento ao julgamento pelas irregularidades praticadas.

10.6.4.1. Por essa razão, embora possa ser compreensível, uma vez comprovada essa sua argumentação, ainda assim é irrelevante para a presente tomada de contas especial.

10.6.5. Argumento 3: durante a gestão da Srª Dulce Diclair Huff Bais o contrato celebrado com a Mixware foi suspenso, por orientação do Ministério Público, ocasião em que foi realizado um estudo

por um grupo formado pela própria Srª Carmem e também pelos Srs. Manoel (administrador do Cofen), Roney (secretário do Cofen e da presidência) e Marcelo Ramella (assessor da presidência), com o intuito de fornecer subsídios para uma contratação emergencial futura, visto que ainda havia estoque suficiente de carteiras e cédulas (peça 32-p. 2).

10.6.5.1. Prossegue afirmando (peça 32-p. 2) que esse grupo manteve contato com a Casa de Moeda, a qual não demonstrou interesse, sob a alegação de que estava sendo alvo de sindicância do Ministério Público devido a problemas com o Cofen, indicando, todavia, que entrassem em contato com a empresa Thomas Greg, o que de fato foi feito.

10.6.5.2. Em decorrência, essa outra empresa informou a 'respeito de gramatura de papel, termos incorretos que estavam na resolução, termo high light, o erro cometido quando da contratação da Mixware por não inexigibilidade de licitação, preços das carteiras e cédulas, e a proposta de recadastramento e novo layout para as cédulas e carteiras', ocasião em que tomaram 'conhecimento do superfaturamento' (peça 32-p. 2/3).

10.6.5.3. Assim, na época em que assinou o pagamento das cédulas e das carteiras, desconhecia o real valor de mercado desses materiais, o que se deu somente após o fim da sua gestão na presidência do Cofen (peça 32-p. 3).

10.6.6. Análise: novamente a discussão remete àquela tratada na análise das argumentações dos tesoureiros, Srs. Joacir da Silva, Srª Ligia e Srª Milva, bem como do Sr. Ney, ex-vice-presidente do Cofen, ou seja, de que ao realizar pagamentos à empresa contratada, atuando a agente, que era presidente da autarquia, como ordenadora de despesa, atrai para si a responsabilidade por prejuízos causados decorrentes do sobrepreço praticado, uma vez que lhe cabia zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, o que não ocorreu, independentemente de ter participado ou não do processo de contratação da empresa. Dessa forma, conclui-se ser desarrazoada sua alegação de que somente após a contratação da Thomas Greg é que tomou ciência do sobrepreço praticado.

10.6.6.1. Neste contexto, tendo em vista que a defendente não alcançou êxito em afastar as irregularidades que lhe foram imputadas por intermédio da sua citação, devem ser rejeitadas suas alegações de defesa e julgadas irregulares as suas contas, para condená-la em débito, solidariamente com a empresa Mixware, conforme os débitos apurados e que forma objeto da sua citação, bem como com o Sr. Gilberto Linhares, revel no presente processo, quanto ao débito havido quando do pagamento das notas fiscais 233 e 236.

10.6.6.2. O disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU também norteou a análise das alegações de defesa apresentadas pela Srª Carmem de forma a estendê-las ao Sr. Gilberto Linhares, no que concerne às circunstâncias objetivas. Contudo, as argumentações da defendente foram em sentido oposto, ou seja, de tentar atribuir a esse agente toda a responsabilização pelos prejuízos experimentados pelo Cofen.

11. Aprovação da Resolução Cofen 291/2004 visando ao direcionamento da contratação da empresa Mixware Representações Ltda.

11.1. Os Srs. Gilberto Linhares Teixeira e Carmem de Almeida da Silva foram chamados em audiência por terem editado a Resolução Cofen 291/2004, a qual especifica o papel a ser utilizado nos documentos dos profissionais de enfermagem, fato que direcionou a contratação para a Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação, uma vez que essa empresa era fornecedora exclusiva do papel especificado. Todavia, embora regularmente notificado, o primeiro responsável não trouxe aos autos as suas razões de justificativa.

11.2. Das razões de justificativa da Srª Carmem de Almeida da Silva (peça 32)

11.2.1. Argumentos: nega (peça 32-p. 4/5 e 8) ter assinado a Resolução Cofen 291/2004, bem como ter participado da sessão do Plenário que aprovou essa norma, mas afirma que nela fora colocada a sua chancela, sem a sua ciência, apesar de ter sido aprovada pelo Plenário, conforme determina o art. 13 do Regimento Interno da entidade (Resolução 242/2000). Ademais, ainda que tivesse aposto sua assinatura, o procedimento estaria em conformidade com o art. 25 da norma regimental, pois era

conselheira e exercia a função de 1ª Secretária nas reuniões da Diretoria e do Plenário. Esses dispositivos são destacados em sua defesa (peça 32-p. 8) com o seguinte teor:

Artigo 13 - Compete ao Plenário

(...)

IX - deliberar sobre o modelo das carteiras, cédulas profissionais e ocupações de identidade bem como sobre as insígnias das profissões e ocupações compreendidas na Enfermagem.

(...)

Artigo 25 - Incumbe à lª secretaria

(...)

II - assinar com a presidência as Resoluções, decisões, portarias e outros atos do Cofen, exceto no caso a que se refere a alínea 'a' do parágrafo único do artigo 20.

11.2.1.1. Contudo, esclarece (peça 32-p. 4) que essa norma não foi a responsável pela contratação e não mudou as características do produto a ser fornecido, além de que seu texto não foi modificado em relação à anterior, a Resolução 244/2000, cuja íntegra encontra-se disponível no sítio do Conselho na internet (www.cofen.gov.br).

11.2.1.2 Apesar do alegado acima, informa (peça 32-p. 4) que a Resolução 291/2004 foi um 'trampolim para mascarar um quadro', contudo, sem prestar maiores esclarecimentos a respeito. Ademais, afirma em sua defesa que nela anexou cópia dessa norma, contudo, não é o que se verifica nos documentos juntados com a sua peça contestatória (v. peça 33).

11.2.1.3. Especificamente quanto ao teor dessa Resolução, em síntese, afirma (peça 32-p. 10) que:

a) nada mais é que uma compilação de quatro outras resoluções - 269/2002, 251/2001, 244/2000 e 239/2000 - cujo teor em nada difere da 291/2004, embora tenha lhe sido dado um novo *layout*, uma nova formatação e uma nova paginação (peça 32-p. 9);

b) não participou do grupo de estudo que a compilou; e

c) as características do papel dispostas são semelhantes àquelas da Resolução 244/2000, tendo sido acrescentado apenas que deveria conter a cápsula de segurança *high light* que, por ocasião dos estudos, teria questionado a respeito e obtido a resposta de que 'que era uma expressão utilizada nas gráficas e em nada alteraria tê-la ou não';

11.2.1.4. Por fim, atribui toda a responsabilidade pela contratação da empresa Mixware ao Sr. Gilberto Linhares Teixeira, que teria exercido a presidência do Cofen do início dos anos 90 até 28/1/2005, quando foi detido em decorrência da 'Operação Predador'.

11.2.2. Análise: preliminarmente cumpre ressaltar que, como já aludido na presente instrução, o Sr. Gilberto Linhares Teixeira deve ser considerado revel na presente tomada de contas especial, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c.c. art. 202, VIII, do Regimento Interno/TCU.

11.2.2.1. Segundo consta no sítio do Cofen na internet, o art. 72 do Regulamento instituído pela Resolução 244/2000 dispõe que:

art. 72 - Compete privativamente ao Cofen, instituir, padronizar e contratar a confecção de cédula, certificados e livros instituídos pelo presente ato resolucional.

Parágrafo Único - Os modelos de carteiras e cédulas profissionais de identidade, e das autorizações serão instituídos pelo Cofen, que deverá exercer controle sobre os documentos e contratar sua fabricação obedecendo às seguintes especificações:

a) Papel filigrana, marca d'água com 110grm/2, contendo o Brasão da República e fio metálico;

b) Impressão de fundo numismático, efeito íris na trama principal;

c) Papel contendo fibras invisíveis, reagentes à luz ultravioleta;

d) Deverá, nas fibras invisíveis reagentes à luz ultravioleta, estar inserida a expressão 'Cofen X Corens' com tinta reagente a hipocloreto de sódio e à luz ultravioleta, nas diversas cores, conforme o tipo de cédula;

e) Tarja em talho doce, de acordo com modelo padronizado pelo Cofen;

f) Incorporação de microletras nas linhas e assinaturas de todos os modelos

11.2.2.2. Conforme bem alegado pela Srª Carmem, essa Resolução foi revogada pela 291/2004, a qual passou a dispor o que segue (informação também obtida mediante consulta ao sítio do Cofen na internet):

23. DISPOSIÇÕES GERAIS

Compete privativamente ao Cofen, instituir, padronizar e contratar a confecção de cédulas e carteiras profissionais, certificados e livros instituídos pela presente norma.

Os modelos de carteiras e cédulas profissionais de identidade, e das autorizações serão instituídos pelo Cofen, que deverá exercer controle sobre os documentos e contratar sua fabricação obedecendo às seguintes especificações:

a) Papel filigrana, marca d'água com 110grm/2, com impressão da Bandeira Nacional e fio metálico, contendo cápsula de segurança high light;

b) Impressão de fundo numismático, efeito íris na trama principal;

c) Papel contendo fibras invisíveis, reagentes à luz ultravioleta;

d) Deverá, nas fibras invisíveis reagentes à luz ultravioleta, estar inserida a expressão 'Cofen X Corens' com tinta reagente a hipocloreto de sódio e à luz ultravioleta, nas diversas cores, conforme o tipo de cédula;

e) Tarja em talho doce, de acordo com modelo padronizado pelo Cofen;

f) Incorporação de microletras nas linhas e assinaturas de todos os modelos.

11.2.2.3. Destaque-se, ainda, por oportuno, que a norma supra também já foi revogada, desta vez pela Resolução 372/2010, conforme informação extraída do sítio do Cofen, que instituiu o novo 'Manual de Procedimentos Administrativos para Registro e Inscrição Profissional de Enfermagem'. O anexo I desse manual apenas define o tipo de papel como sendo **off set** e as suas respectivas cores, além do tipo de impressão, que varia de acordo com a formação do profissional (auxiliar, técnico ou enfermeiro). Foram excluídos, portanto, todos os requisitos anteriormente exigidos pelas antigas normas.

11.2.2.4. Nota-se que, de fato, as exigências eram excessivas e, portanto, desnecessárias, o que realmente restringia a competitividade para a contratação, a ponto de configurar, indevidamente, a inexigibilidade da licitação, e, por consequência, a contratação direta da empresa Mixware.

11.2.2.5. Outro documento relevante que cabe tecer comentário é um parecer jurídico emitido em 30/3/2000, para subsidiar a aquisição de pastas, cujo material era fabricante por um único fornecedor, também representado pela Mixware, o que culminou na sua contratação direta também por inexigibilidade de licitação. A cópia desse documento foi trazida aos autos pelo Sr. João Batista Franco juntamente com a sua defesa (v. peça 58-p. 6/8), de onde extrai-se os seguintes excertos:

Na hipótese submetida a nossa análise, trata-se de empresa que traz atestado fornecido pelo fabricante de que é a representante exclusiva para todo território nacional (Mixware Representações Ltda.).

(...)

A consulta formulada a esta Assessoria se refere a fornecimento de pastas sintéticas de fibras desorientadas, impermeáveis e resistentes ao rasgo, podendo manter o mesmo preço praticado para a Carta-convite 003/2000, na mesma quantidade.

Segundo o atestado apresentado as pastas serão confeccionadas em papel Poljart 200 gr. de uso exclusivo da fabricante.

(...)

Há que se esclarecer que a especificidade e característica do papel, são de uso exclusivo do fabricante.

11.2.2.6. Dessa forma, constata-se que desde antes da vigência da Resolução 244/2000, aprovada em 31/8/2000, já havia direcionamento da contratação para a Mixware, sempre por inexigibilidade de licitação, em face da especificação do papel utilizado em carteiras e cédulas e até mesmo em pastas.

11.2.2.7. Embora tenha alegado a Srª Carmem que a Resolução 291/2004 tivesse apenas feito uma compilação das normas anteriores, incluindo a 244/2000, foi-lhe acrescentado mais um requisito

para o tipo de papel que seria utilizado nas carteiras e cédulas profissionais, o qual deveria conter 'cápsula de segurança high light'.

11.2.2.8. Considerando que ao menos desde 2000 a empresa Mixware vinha sendo contratada sempre por inexigibilidade de licitação, caberia ao Conselho reavaliar naquela oportunidade os requisitos dos materiais de forma a privilegiar a competividade, em obediência ao art. 3º da Lei 8666/93, o que de fato somente ocorreu com o advento da Resolução 372/2010.

11.2.2.9. Com a aprovação da Resolução 291/2004, restaram mantidos os requisitos que levavam a configurar, indevidamente, a inexigibilidade de licitação, beneficiando a empresa Mixware, representante 'exclusiva' do fabricante dos materiais.

11.2.2.10. Todavia, em face da inexistência da cópia da ata da sessão que aprovou a norma resolutiva supra, não havia como promover a responsabilização dos outros membros do Conselho, além da Srª Carmem e do Sr. Gilberto.

11.2.2.11. No caso específico da Srª Carmem, embora tenha afirmado que não participou da mencionada sessão, não trouxe qualquer documento que corroborasse o alegado. Ademais, além de constar a sua chancela no corpo da resolução, como 1ª Secretária, era exigência do art. 25 do Regimento Interno do Cofen, conforme transcrito pela defendente, nos seguintes termos (peça 32-p. 8):

Artigo 25 Incumbe à 1ª secretária

II — assinar com a presidência as Resoluções, decisões, portarias e outros atos do Cofen (...).

11.2.2.12. Tal fato indica que estava presente à sessão do Conselho que aprovou a Resolução 291/2004, tanto quanto o Sr. Gilberto, o qual, inclusive fez inserir no preâmbulo dessa norma a respectiva apresentação (teor da resolução disponível no sítio da autarquia na internet), assinada pelo próprio agente, como presidente do Cofen.

11.2.2.13. Assim, tendo em vista que as argumentações ofertadas pela Srª Carmem não foram suficientes para afastar a irregularidade que lhe foi imputada, conclui-se que devem ser rejeitadas as suas razões de justificativa, aplicando-se-lhe a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992.

11.2.2.14. E com relação ao Sr. Gilberto, revel no presente processo, a defesa da Srª Carmem também não lhe pode ser aproveitada, conforme dispõe o art. 161 dessa norma regimental, pelas mesmas razões que não puderam afastar a caracterização da irregularidade praticada por essa defendente. Consequentemente, deve também ser-lhe aplicada a sanção prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992.

12. Emissão de parecer jurídico favorável à contratação da empresa Mixware Representações Ltda.

12.1. Foi realizada a audiência do Sr. João Batista Franco, por ter apresentado parecer jurídico favorável à contratação, por inexigibilidade, da empresa Mixware Representações Ltda., uma vez que o procedimento não atendia as exigências estabelecidas na Lei 8666/93.

12.2. Das razões de justificativa do Sr. João Batista Franco (peça 58)

12.2.1. Argumento 1: destaca inicialmente que teve dificuldade em obter cópia de documentos junto ao Cofen de forma a subsidiar a apresentação da sua defesa, razão qual requer seja-lhe facultado oportunamente a possibilidade de complementação das suas razões de justificativa, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa (peça 58-p.2).

12.2.2. Análise: cumpre ressaltar que o prazo legal para o exercício do contraditório e da ampla defesa é de 15 dias após a sua notificação, conforme previsto no art. 202, III, do Regimento Interno/TCU, podendo esse prazo ser prorrogado, excepcionalmente, à luz do art. 143, V, 'e', dessa mesma norma regimental.

12.2.2.1. Todavia, o defendente foi notificado em 12/12/2010, ou seja, há cerca de nove meses, e até o presente momento não se manifestou nos autos para pleitear juntada de novos elementos ou informações adicionais. Não se vislumbra, portanto, qualquer prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual seu requerimento não pode ser acatado.

12.2.3. Argumento 2: quanto ao mérito da sua audiência, o defendente alega, em síntese, que:

a) a sua conduta não gerou qualquer débito para a autarquia (peça 58-p. 3);

b) emitiu o parecer jurídico favorável à contratação por inexigibilidade de licitação em face das 'cartas de exclusividade apresentadas', da mesma forma como o parecerista também agiu quando da contratação anterior (junta cópia - peça 58-p. 6/8), no ano de 2000, considerando ainda não ter havido qualquer mudança na situação fática na ocasião (peça 58-p. 3);

c) se a documentação apresentada não condiz com o seu conteúdo, o fato 'foge ao controle de qualquer parecerista, pois nos posicionamos pelo que nos é apresentado' (peça 58-p. 4); e

d) para a 'Thomas Greg & Sons do Brasil promover fornecimento das carteiras e cédulas houve mudança da Resolução do Cofen' e, posteriormente, a 'abertura de certame onde a Casa da Moeda do Brasil passou a fornecer' (peça 58-p. 4).

12.2.4. Análise: nota-se que o defendente apoia-se nas 'cartas de exclusividade' (cópias juntadas na peça 1-p. 32 e 37/38) apresentadas pela Mixware. Neste ponto, cumpre destacar o seguinte excerto do Acórdão 305/2001-Plenário:

71. O autor acima aludido, ao tratar da força probante dos documentos particulares assinados, dispõe:

' (...) A presunção de veracidade das declarações constantes de documentos assinados (Cód. Civil, art. 131; Cód. Proc. Civil, art. 368) não é extensível às declarações meramente enunciativas. É o que, com outras palavras, prescreve o parágrafo único do referido art. 368: 'Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato'.

72. Nesse mesmo sentido a lição de Sérgio Sahione Fadei, ao comentar o Código de Processo Civil:

'DOCUMENTO PARTICULAR - O que se contém no documento particular, desde que foi assinado, presume-se verdadeiro em relação a quem escreveu e assinou, ou somente assinou (Código Civil, art. 131).

Há, então, mera declaração unilateral de vontade, ou de conhecimento, mas nunca vinculação da declaração, extensiva àquele contra quem o documento haja sido apresentado ou oferecido.

Encerra, apenas, presunção 'hominis' de veracidade, nem maior nem menor do que afirmação constante de escrito ou de petição, e destrutível com singela afirmação em contrário'.

73. Não poderíamos deixar de trazer a lume, ainda sobre essa questão, o ensinamento do ilustre Professor José Frederico Marques:

'Força probante dos documentos particulares.

Consoante vem escrito no art. 368, '*caput*', 'as declarações constantes do documento particular, escrito ou assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário'. Mas, cuidando-se de declaração enunciativa, informando sobre determinado fato, o documento particular, como é óbvio, desde que autêntico, apenas 'prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato' (art. 368 e seu parágrafo único)'.

12.2.4.1. Dessa forma, o Sr. João Batista não poderia acatar cegamente o teor dos documentos fornecidos pela Mixware, mas sim verificar sua legalidade e veracidade, antes de emitir, em 1º/5/2004, o seu parecer (cópia juntada na peça 1 - p. 28/31), o que não o fez.

12.2.4.2. E ainda que sua conduta tivesse sido semelhante ao do parecerista que emitiu posicionamento semelhante quando da contratação dessa mesma empresa em 2000, conforme alega o próprio defendente, não se pode admitir a repetição da irregularidade. Ademais, sendo conhecedor do Direito - pois, obviamente, é o que se espera de um parecerista jurídico - não é razoável admitir o fato de não ter alertado à Administração sobre a necessidade de averiguar a legalidade e a veracidade do conteúdo declarado, de forma a impedir o direcionamento da contratação.

12.2.4.3. Ademais, sequer adentrou ao mérito de o papel especificado ser o único que serviria à fabricação de documentos de segurança. Cabe destacar neste ponto o seguinte excerto do Relatório da Comissão de tomada de contas especial instaurada pelo Cofen (peça 1-p. 345/346), com o qual manifesta-se plena concordância:

A ausência dessa análise nos parece tomar a opinião do advogado eivada de vício. Há que se ressaltar, por oportuno e importante que, ainda que não se exija do advogado conhecimento técnico sobre toda e qualquer área do conhecimento, quando se cuida de fornecedor exclusivo e inexigibilidade de licitação pelo art. 25 da lei 8666/93, o parecerista é obrigado, por dever de oficio, a se cercar de cautelas. Acaso encampe partido tomado pelo Administrador não nos parece haver falar em responsabilidade do parecerista, mesmo porque o advogado tem sua área de conhecimento específica e que, salvo exceções, não desborda do Direito. Mas quando afronta o conhecimento comum, o conhecimento ordinário do chamado 'homem médio' ao encampar posições supostamente trazidas pelo Administrador em confronto com a realidade dos fatos, arrosta para si também a responsabilidade O pela contratação e eventuais danos que cause. Nos parece ser esta a hipótese dos autos mesmo que houvesse, como de fato havia, uma Resolução do Cofen determinando que o papel a ser usado fosse o da empresa Mixware.

12.2.4.4. Considerando, portanto, que a emissão do parecer jurídico, pela própria natureza desse documento, foi essencial para a decisão tomada de contratar diretamente a empresa Mixware, por inexigibilidade de licitação, sem que restasse configurada a hipótese prevista no art. 25, I, da Lei 8666/93, conclui-se que devem ser rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Batista, aplicando-se-lhe a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992.

13. Da análise da boa-fé

13.1. Não se constatou nos autos elementos que caracterizem a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, para efeito do disposto no art. 202, § § 2º, 3º e 4º, do Regimento Interno/TCU.

13.2. Os agentes que deixam de cumprir obrigação de realizar compras em quantidades compatíveis com as necessidades da autarquia e por preços equivalentes àqueles praticados no mercado, bem como por autorizar e realizar os respectivos pagamentos, certamente não estão agindo de boa-fé.

13.3. Ademais, os responsáveis exerciam cargos relevantes na administração da autarquia e a contratação em comento envolvia recursos de grande monta. É razoável inferir que, para um 'gestor médio', o fato exigiria cercar-se de necessárias cautelas antes que os mencionados atos fossem por ele praticado.

13.4. Desse modo, a presente tomada de contas especial encontra-se passível de ser julgada em definitivo, pela irregularidade das contas dos responsáveis, consoante emana o disposto no art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU.

13.5. E considerando ainda a gravidade das irregularidades perpetradas pelos responsáveis que culminaram em prejuízos ao Cofen, conforme narrado na presente instrução, também deve ser-lhes aplicada a sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

14. Com o recebimento do relatório da tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Federal de Enfermagem foi possível constatar a existência de irregularidades na execução do contrato celebrado com a empresa Mixware Representações Ltda., referente a fornecimento de carteiras e cédulas profissionais, o que se deu em quantitativo bastante superior às reais necessidades da autarquia e com preços superiores àqueles praticados no mercado, fatos que causaram prejuízos à autarquia da ordem de R$ 7.217.713,20, em valores não atualizados, no período de fevereiro a maio de 2006.

15. Também foram constatadas irregularidades na própria contratação dessa empresa, fato que ocorreu por inexigibilidade de licitação indevidamente caracterizada, uma vez que havia outras empresas no mercado aptas a prestar serviços semelhantes.

16. Os responsáveis foram identificados e os débitos devidamente circunstanciados, sendo promovidas as correspondentes citações e audiências.

17. Apesar de regularmente notificados, os Srs. Gilberto Linhares, Ivanir Martins da Silva e Robson Pinheiro Leitão deixaram de apresentar suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa, razão pela qual devem ser considerados revéis, não causando, portanto, prejuízo ao prosseguimento do feito, à luz do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92 (itens 6/7 da presente instrução).

18. Em decorrência, restaram devidamente comprovadas as irregularidades imputadas aos Srs. Robson Pinheiro Leitão e Ivanir Martins da Silva, pertinentes à emissão de requisições de compra de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia, bem como por terem atestado notas fiscais, sem a devida conferência do material entregue, fatos que resultaram em dano aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, no importe de R$ 3.630.513,20 (item 9 da presente instrução).

19. Portanto, devem ser julgadas irregulares as contas desses responsáveis, condenando-os pelo respectivo débito apurado (item 9 da presente instrução).

20. Com relação às irregularidades relacionadas a pagamentos efetuados a maior à contratada, em face da constatação do sobrepreço praticado no fornecimento dos materiais ao Conselho Federal de Enfermagem, que causaram prejuízos no valor total de R$ 3.587.200,00, tanto a empresa quanto os Srs. Joacir da Silva, Carmem de Almeida da Silva, Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira, Milva de Melo Cavalcante de Oliveira e Ney da Costa Silva não lograram êxito em afastar as irregularidades que foram objeto de suas respectivas citações, razão pela qual devem ser rejeitas as suas alegações de defesa (item 10 da presente instrução).

21. Conclui-se, portanto, que devem ser julgadas irregulares as contas dos responsáveis que eram funcionários dessa autarquia, incluindo o Sr. Gilberto Linhares Teixeira, em face da sua revelia, condenando-os, solidariamente com a empresa Mixware Representações Ltda., pelos débitos apurados correspondentes à atuação de cada um (item 10 da presente instrução).

22. E em razão da gravidade dessas irregularidades e ante a ausência da constatação da boa-fé nas respectivas condutas desses agentes, conclui-se também que deve ser-lhes aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (item 13 da presente instrução).

23. No tocante à audiência realizada da Srª Carmem de Almeida da Silva, devem ser rejeitadas as suas razões de justificativa, em face de ter editado a Resolução Cofen 291/2004, juntamente com o Sr. Gilberto Linhares Teixeira, a qual especifica o papel a ser utilizado nos documentos dos profissionais de enfermagem, fato que direcionou a contratação para a Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação, uma vez que essa empresa era fornecedora exclusiva do papel especificado, tendo em vista que a primeira responsável não conseguiu descaracterizar a irregularidade apontada. Em decorrência e considerando ainda a revelia do segundo agente, deve ser-lhes aplicada a sanção prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992 (itens 11/12 da presente instrução).

24. Por fim, no que concerne à audiência do Sr. João Batista Franco, realizada por ter o agente apresentado parecer jurídico favorável à contratação, por inexigibilidade, da empresa Mixware Representações Ltda., uma vez que o procedimento não atendia as exigências estabelecidas na Lei 8666/93, haja vista que não obteve êxito em afastar a irregularidade que lhe foi apontada, devem também ser rejeitadas as suas razões de justificativa, aplicando-se-lhe a mesma sanção prevista no dispositivo legal supra (itens 11/12 da presente instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

25.1. Considerar, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c.c. arts. 161 e 202, VIII, do Regimento Interno/TCU, revéis os responsáveis Srs. Gilberto Linhares Teixeira - CPF 323.817.867-91, Ivanir Martins da Silva - CPF 261.743.247-53 e Robson Pinheiro Leitão - CPF 785.626.947-20, uma vez que, regularmente notificados, deixaram de apresentar suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

25.2. Julgar, com fulcro no art. 16, III, ‘c’, e § 2º, ‘a’ e ‘b’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, do mesmo diploma legal, irregulares as contas dos responsáveis Sr. Robson Pinheiro Leitão - CPF 785.626.947-20 e Sr. Ivanir Martins da Silva - CPF 261.743.247-53, condenando-os, solidariamente, pelo débito abaixo discriminado e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento desse valor aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora

calculados a partir da data indicada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor do débito	Ocorrência
18/5/2006	R$ 3.630.513,20	Por terem emitido requisições de compra de Cédulas e Carteiras Profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia, bem como por terem atestado as Notas Fiscais nºs 233, 239, 239 e 241, sem a devida conferência do material entregue, fatos que resultaram em dano aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, cujo montante refere-se ao valor total da compra, já descontados os valores relativos ao material localizado no estoque da Autarquia e o material encaminhado aos Conselhos Regionais.

25.3. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39 e pelos Srs. Joacir da Silva - CPF 251.983.949-04, Carmem de Almeida da Silva - CPF 644.117.708-06, Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira - CPF 272.764.223-72, Milva de Melo Cavalcante de Oliveira - CPF 134.201.271-20 e Sr. Ney da Costa Silva - CPF 331.087.307-20, uma vez que não obtiveram êxito em afastar as irregularidades que lhes foram imputadas;

25.4. Julgar, com fulcro no art. 16, III, 'c', e § 2º, 'a' e 'b', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, do mesmo diploma legal, irregulares as contas dos responsáveis abaixo identificados, condenando-os, solidariamente com a empresa Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39, pelos respectivos débitos e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal de Contas da União, o recolhimento desse valor aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora calculados a partir da data indicada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

a) Responsáveis solidários com a empresa Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39: Sr. Gilberto Linhares Teixeira - CPF 323.817.867-91, Sr. Joacir da Silva - CPF 251.983.949-04 e Srª Carmem de Almeida da Silva - CPF 644.117.708-06:

	Valor do débito	Ocorrência
13/2/2006	R$ 1.262.800,00	Pagamento a maior à Mixware Representações Ltda., decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Conselho Federal de Enfermagem, por intermédio da Nota Fiscal 233, o que resultou em prejuízo àquela autarquia.
13/3/2006	R$ 635.520,00	Pagamento a maior à Mixware Representações Ltda., decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Conselho Federal de Enfermagem, por intermédio da Nota Fiscal 236, o que resultou em prejuízo àquela autarquia.

b) Responsáveis solidários com a empresa Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39: Sr. Gilberto Linhares Teixeira - CPF 323.817.867-91, Srª Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira - CPF 272.764.223-72 e Srª Carmem de Almeida da Silva - CPF 644.117.708-06:

Data	Valor do débito	Ocorrência
18/4/2006	R$ 349.080,00	Pagamento a maior à Mixware Representações Ltda., decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Conselho Federal de Enfermagem, por intermédio da Nota Fiscal 239, o que resultou em prejuízo àquela autarquia.

c) Responsáveis solidários com a empresa Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39: Sr. Gilberto Linhares Teixeira - CPF 323.817.867-91, Srª Milva de Melo Cavalcante de Oliveira - CPF 134.201.271-20 e Sr. Ney da Costa Silva - CPF 331.087.307-20:

Data	Valor do débito	Ocorrência
18/5/2006	R$ 1.339.800,00	Pagamento a maior à Mixware Representações Ltda., decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos por essa empresa ao Conselho Federal de Enfermagem, por intermédio da Nota Fiscal 241, o que resultou em prejuízo àquela autarquia.

25.5. Aplicar aos Responsáveis Sr. Robson Pinheiro Leitão - CPF 785.626.947-20, Sr. Ivanir Martins da Silva - CPF 261.743.247-53, Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39, Sr. Joacir da Silva - CPF 251.983.949-04, Srª Carmem de Almeida da Silva - CPF 644.117.708-06, Sr. Gilberto Linhares Teixeira - CPF 323.817.867-91, Srª Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira - CPF 272.764.223-72, Srª Milva de Melo Cavalcante de Oliveira - CPF 134.201.271-20 e Sr. Ney da Costa Silva - CPF 331.087.307-20, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da gravidade das irregularidades que lhe foram imputadas e ante a ausência da constatação da boa-fé nas respectivas condutas desses agentes, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal de Contas da União (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

25.6. Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Srª Carmem de Almeida da Silva - CPF 644.117.708-06, por não ter logrado êxito em afastar a irregularidade que lhe foi apontada, concernente ao fato de ter editado a Resolução Cofen 291/2004, juntamente com o Sr. Gilberto Linhares Teixeira - CPF 323.817.867-91, a qual especifica o papel a ser utilizado nos documentos dos profissionais de enfermagem, o que culminou no direcionamento da contratação para a Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39, por inexigibilidade de licitação, uma vez que essa empresa era fornecedora exclusiva do papel especificado;

25.7. Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Batista Franco - CPF 321.879.557-53, por ter não ter logrado êxito em afastar a irregularidade que lhe foi apontada, referente à emissão de parecer jurídico favorável à contratação da empresa Mixware Representações Ltda. - CNPJ 03.439.828/0001-39, por inexigibilidade de licitação, uma vez que o procedimento não atendia as exigências estabelecidas na Lei 8666/93;

25.8. Aplicar, com base no art. 43, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, aos Responsáveis Srs. Carmem de Almeida da Silva - CPF 644.117.708-06, Gilberto Linhares Teixeira - CPF 323.817.867-91 e João Batista Franco - CPF 321.879.557-53, individualmente, a sanção prevista no art. 58, III, da mesma norma legal, e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal de Contas da União (art. 214, III, 'a', do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

25.9. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

25.10. Encaminhar cópia do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis;

25.11. Dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Conselho Federal de Enfermagem."

3. O MPTCU manifestou-se de acordo com a proposta alvitrada pela unidade técnica (peça 73).

4. Em Despacho à peça 74, verifiquei algumas inconsistências e determinei o retorno dos autos à 2ª Secex para que fosse promovida: (i) a reanálise dos preços unitários praticados pela empresa Thomas Greg; (ii) o novo cálculo dos débitos em questão; e (iii) a citação do Presidente do Cofen à época dos fatos em relação à aquisição e às falhas no recebimento de carteiras/cédulas funcionais.

5. Em nova análise, a unidade técnica assim se manifestou (peças 103-105):

"10. A instrução técnica à peça 76, dessa forma, procedeu à reanálise dos preços praticados pela Thomas Gregg, tendo concluído que os valores utilizados como parâmetro para o cálculo dos débitos, na instrução que propôs as citações (peça 4) estavam adequados.

11. Procedeu-se, também, ao novo cálculo dos débitos dos valores a serem ressarcidos, decorrentes da irregularidade imputada aos Srs. Robson Pinheiro Leitão e Ivanir Martins da Silva (requisições de compra de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia e pelas falhas no recebimento dos materiais adquiridos). Conforme o apontado, os valores totalizaram R$ 1.170.885,82, inferiores àqueles constantes dos respectivos ofícios de citação, que somavam R$ 3.630.513,20.

12. Foi, ainda, proposta diligência para a obtenção da certidão de óbito do Sr. Ivanir Martins da Silva, tendo-se confirmado o seu falecimento.

13. Promoveram-se as citações determinadas pelo Ministro-Relator, dos presidentes do Cofen, os Srs. Ney da Costa Silva e Carmem de Almeida da Silva, relativamente à aquisição em quantidades superiores às necessidades e às falhas no recebimento de carteiras/cédulas funcionais, em solidariedade com os Srs. Robson Pinheiro Leitão e Ivanir Martins da Silva, cujas alegações de defesa serão adiante analisadas.

13.1 Por fim, ressalte-se que, nos termos do despacho do Relator à peça 74, foi dispensada a realização de novas citações, pois, em ambos os casos que motivaram a reanálise dos autos, os montantes dos débitos a serem recalculados não serão maiores do que aqueles constantes das citações já realizadas (peça 74, p. 2).

EXAME TÉCNICO

I. Do falecimento do responsável Ivanir Martins da Silva

14. Conforme se analisa nos autos, a citação do Sr. Ivanir Martins da Silva, em solidariedade com outros gestores, foi promovida em razão de ter-se constatado que assinou requisição para aquisição de cédulas e carteiras profissionais em quantidade muito superior à real necessidade do órgão e ainda em face da existência de notas fiscais sem a devida conferência do material entregue.

15. Tendo em vista que o responsável deixou de apresentar alegações de defesa, findo o prazo para tal, a instrução à peça 69 propugnou pela sua revelia, à luz do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992, propondo julgar-lhe as contas irregulares e condená-lo ao ressarcimento do débito e à multa prevista no artigo 57 da Lei Orgânica/TCU.

16. Todavia, novas análises trouxeram à baila a informação de que o responsável teria falecido anteriormente à sua citação. Em consulta ao Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), mantido pelo Ministério da Previdência Social, verifica-se que o Sr. Ivanir Martins faleceu em 8/1/2009, conforme certidão de óbito emitida pelo Cartório de Registro Civil do Primeiro Distrito de Teresópolis/RJ, número 37573, livro C75, folha 147.

17. Como o falecimento ocorreu previamente à citação, tornou-se necessário o seu endereçamento ao espólio ou aos herdeiros, caso já tivesse havido a partilha, nos termos do art. 18-A, I e II, da Resolução/TCU 170/2004. Nos termos da referida resolução, contatou-se o Cofen para obtenção de informações do gestor, sem êxito, todavia.

18. Embora a Resolução/TCU 170, em seu art. 6º, I, b, veicule que, nesses casos, cabe à unidade técnica responsável identificar o inventariante, ou os sucessores, mediante solicitação de auxílio ao Poder Judiciário na Comarca de domicílio do falecido, vários elementos desaconselharam essa providência, em vista de princípios, como o da racionalidade administrativa e o da economia processual, uma vez que a medida não traria resultados satisfatórios para a marcha processual e resultaria em novos custos ao processo.

19. Isso porque as informações dos possíveis locais de domicílio do gestor são desencontradas, tornando sobremaneira dificultoso o encaminhamento de solicitações de auxílio ao Poder Judiciário. Nos termos do Código Civil de 2002, art. 96, o foro do domicílio do autor da herança, no Brasil, é o

competente para o inventário, sendo, todavia, conforme o parágrafo único, competente o foro da situação dos bens, se o autor da herança não possuía domicílio certo, ou do local em que ocorreu o óbito, se o autor da herança não possuía domicílio certo e possuía bens em locais diferentes.

20. No presente caso, não se pode precisar se o gestor possuía domicílio certo. A comunicação processual dirigida ao endereço constante do Sistema CPF (Município de Valença/RJ) retornou sem ser entregue (área não atendida por entrega domiciliar, peça 61).

21. Por outro lado, a partir da certidão de óbito do gestor, obtida junto ao cartório emissor, verifica-se que o mesmo faleceu em Teresópolis/RJ sem deixar bens, o que tornaria infrutífera a busca pela Comarca de realização de possível inventário. Tem-se, ainda, que a referida certidão, embora informe que o gestor deixou dois filhos maiores, não fornece quaisquer dados que possibilite identificá-los.

22. A declaração de óbito, por ser documento público, goza da presunção de veracidade quanto ao que nela é firmado. Apesar de essa presunção não ser absoluta, não há indícios que infirmem as afirmações ali esculpidas, tornando desarrazoada a busca de informações outras sobre possíveis bens deixados pelo *de cujus*. Assim, para prosseguimento do feito, toma-se por base o quanto dito no atestado de óbito, de que o gestor faleceu sem deixar bens, dispensando realização de inventário.

23. Não tendo havido transferência de patrimônio, não se pode estender a responsabilidade pela reparação do dano aos sucessores. A esses se estenderia, única e exclusivamente, a responsabilidade pela reparação do dano eventualmente causado ao erário, na medida do patrimônio recebido, conforme se verifica nos arts. 5º, XLV, da Constituição Federal, e 5º, VIII, da Lei 8.443/92.

24. Os sucessores não podem ser titulares de contas em substituição ao gestor falecido, uma vez que não detêm deveres de bem gerir a coisa pública e de prestar contas, não se transferindo a eles, portanto, a responsabilidade pelos atos de má-gestão, e nem a eles se estendendo a inelegibilidade por contas irregulares, não se lhes aplicando, ainda, as consequências jurídicas de natureza sancionatória, que se dirigem unicamente ao gestor faltoso.

25. O entendimento do Tribunal de Contas da União, quando do falecimento do responsável que não tenha deixado bens, todavia, não é uniforme, sendo adotados posicionamentos como os relacionados a seguir:

a) considera o processo extinto por ausência do polo passivo na relação jurídica processual (Acordão 341/2002 - 1ª Câmara);

b) arquiva o processo, com base no disposto no art. 163 do seu Regimento Interno, ante a ausência de pressupostos de constituição válido e regular do processo, por considerar inaceitável a aplicação de qualquer espécie de pena a alguém que não pode pessoalmente apresentar sua defesa (Decisão 77/00 - 2ª Câmara - Decisão 256/2000);

c) considera as contas iliquidáveis, ordenando o seu trancamento e o arquivamento do processo (Decisão 128/99 - 2ª Câmara, AC 3047/2011-2C).

26. A lição do Ministro Augusto Sherman (O processo de contas no TCU: o caso do gestor falecido, *in* Revista do Tribunal de Contas da União - R. TCU, Brasília, v. 30, nº 81, jul/set 1999) nos ensina que o processo possui três dimensões: o julgamento da gestão, a punibilidade do gestor faltoso e a reparação do dano causado ao erário.

27. Conforme o explanado, na hipótese de má-gestão, o processo subsiste à morte do administrador, e as suas contas podem vir a ser julgadas:

A inexistência de patrimônio do *de cujus*, cumpre assinalar, não extingue o débito e, por conseguinte, não extingue o dever de reparação ao erário, apenas impede a extensão desse dever aos sucessores. Assim, se as contas vierem a ser apreciadas, entendemos que se deva julgar em débito o gestor falecido, não lhe sendo devida a quitação, uma vez que não se extinguiu o débito nem o dever de reparar o dano. Permanecendo tal dever, não há que se declarar o seu adimplemento, não há falar em quitação.

Se, posteriormente, vierem a ser encontrados bens pertencentes ao falecido, não haverá empecilho a que se possa, em processo de execução, buscar-se o ressarcimento ao erário. Tal situação

poderá, oportunamente, resultar em expedição de quitação a quem recolher o débito e ao gestor falecido.

28. No caso presente, todavia, não se caberia falar em julgamento das contas, porque não foi oportunizado ao gestor se manifestar quanto aos fatos que lhe são imputados, o que alijaria os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, impedindo o desenvolvimento válido e regular do processo, causando a sua extinção. Além do mais, pelo já exposto, não há que se falar em citação dos sucessores para que apresentem defesa. Ainda que fosse o caso, não há quaisquer dados que possibilite identificá-los.

29. Situação similar à aqui tratada foi objeto de análise nos autos em que foi emitido o Acórdão 3047/2011-2C. A lição extraída da instrução técnica da antiga 7ª Secex, que subsidiou a decisão do referido acórdão, nos ensina que o deslinde do feito deve levar em conta o fato de o gestor falecido não ter sido gestor dos recursos públicos, sendo chamado a ressarcir o erário de forma solidária com outros responsáveis.

30. Conforme o aduzido, o Tribunal já reconheceu que o estabelecimento da responsabilidade solidária é uma faculdade do credor. Nesse sentido, constou do voto que embasou o Acórdão 2917/2006-1C entendimento defendido pelo MP/TCU, de que o instituto da solidariedade passiva é um benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de algum dos devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, ou seja, poderá o credor renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores.

31. Assim, considerando-se que o Sr. Ivanir Martins da Silva não foi gestor dos recursos públicos, sendo chamado a ressarcir o erário de forma solidária com outros responsáveis e diante da ausência da citação, em face ao seu falecimento antes do encaminhamento do respectivo expediente, e da inviabilidade de citação de eventuais sucessores, pelas razões acima expostas, entende-se caber ajuste na proposta de encaminhamento da instrução à peça 69, de modo a excluir a responsabilidade do referido, considerando, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU, iliquidáveis as suas contas, o que enseja, nos temos do § 1º do mesmo artigo, o trancamento delas, acompanhando-se, assim, a solução adotada pelo Acórdão 3047/2011-1C.

II. Das alegações de defesa das novas citações

Responsável: Ney da Costa Silva

Imputação (ofício 819/2012, peça 82): aquisições de Cédulas e Carteiras Profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia e falhas no recebimento dos materiais adquiridos, nos termos do despacho do Excelentíssimo Ministro-Relator. Responde pelo débito em solidariedade com os Srs. Ivanir Martins da Silva e Robson Pinheiro Leitão.

Alegações de defesa (peça 94)

32. Inicialmente, cumpre ressaltar que, embora tenha sido instado a se manifestar especificamente quanto à imputação constante do ofício 819/2012, acima referido, o gestor apresentou argumentação quanto a irregularidades apontadas no ofício de citação 1159/2010. Tais argumentações, todavia, não diferem das anteriormente apresentadas pelo gestor, no documento à peça 26, cujo teor já foi objeto de análise da instrução à peça 69. Este exame limitar-se-á, assim, às alegações que se relacionam, especificamente, com os fatos tratados no novo ofício de citação do responsável.

Argumento 1

33. Primeiramente, o responsável alega que não era presidente, mas vice-presidente do Cofen à época dos fatos.

Argumento 2

34. No que tange ao controle de requisição de cédulas e carteiras em quantidades muito superiores à necessidade real da autarquia, o gestor ressalta que a Comissão de Tomada de Contas Especial concluíra ser de responsabilidade dos Srs. Robson Pinheiro Leitão e Ivanir Martins da Silva, que requisitavam as compras a serem feitas, segundo as quantidades e discriminações que informavam, e também recebiam as mercadorias. Por tal, argumenta que a atuação desses funcionários o induziu necessariamente ao erro.

35. Ressalta que havia há pouco assumido o cargo de Vice-Presidente, tendo sido dele omitidas as aquisições que ocorreram nas gestões anteriores, o que o induziu a erro com relação à real necessidade de aquisições.

Argumento 3

36. O gestor aponta, por fim, haver inadequação dos valores aferidos, porque o parâmetro utilizado para cálculo dos débitos, os valores pagos à Thomas Gregg, empresa que sucedeu a Mixware no fornecimento de cédulas e carteiras profissionais, não poderiam servir como único elemento para o cálculo. Defende que o correto seria aferir o valor médio de mercado que garantisse o real valor dos produtos apurado.

Análise

Argumento 1

37. Muito embora afirme o gestor que não era o presidente da autarquia, constatou-se que, no período da aquisição consubstanciada pela nota fiscal 241, de 18/5/2006, estava no exercício da função, conforme se infere das assinaturas do cheque referente ao pagamento da aquisição, em que o faz na condição presidente da autarquia. Esse fato afasta a plausibilidade do argumento.

Argumento 2

38. O argumento de que foi induzido a erro, não possuindo condições de vislumbrar a ocorrência de irregularidades não merece prosperar. Isso porque, conforme apontado pelo Ministro-Relator (peça 74), os valores envolvidos e as quantidades solicitadas exigiam maior cuidado e zelo por parte do presidente em exercício. Caber-lhe-ia avaliar os quantitativos requeridos e a necessidade do Cofen, afinal de contas, referendou as solicitações das compras que resultaram no pagamento da nota fiscal 241, da Mixware (peça 1, p. 115-117).

39. Mesmo que se atenue a culpa *in elegendo* do gestor, uma vez que ocupava a função transitoriamente, como substituto (conforme alega), pode-se falar, no mínimo, em culpa *in vigilando*, pois, uma vez que passou a atuar como presidente, atraiu para si responsabilidades de fiscalização de seus subordinados.

40. Pertinente, nesse sentido, frisar-se trecho do despacho do Ministro-Relator, que determinou a citação:

Chama a atenção o enorme descompasso entre a quantidade de carteiras/cédulas adquiridas e a soma entre aquelas enviadas aos conselhos regionais e as existentes no estoque do Cofenº Questionamentos quanto às quantidades solicitadas pelo respectivo setor e quanto aos preços praticados eram ações mínimas esperadas do gestor. Vale ressaltar que segundo informação do Sr. Robson, era o ex-Assessor da Diretoria do Cofen, Sr. Ivanir Martins, quem controlava a entrada/saída das carteiras/cédulas para os conselhos regionais (fl. 348, peça 1), o que atrai ainda mais a responsabilidade do Presidente do Cofenº

41. Não pode prosperar a alegação de que o histórico de aquisições lhe teria sido omitido, o que o induziu a erro. O gestor era responsável pela aprovação das aquisições e, por tal, deveria adotar cautelas necessárias para resguardar o adequado uso dos recursos públicos. O enorme descompasso entre as quantidades a serem adquiridas e as enviadas aos conselhos regionais e em estoque era de tal forma evidente que torna descabido falar-se que em indução a erro por falta de informação. Assim, também nesse ponto, não se acatam as alegações de defesa.

Argumento 3

42. Com relação aos preços unitários utilizados como parâmetro para o cálculo do sobrepreço, qual seja, os praticados pela empresa Thomas Gregg, a instrução à peça 4, que procedeu ao cálculo do débito, aponta que os preços cobrados por essa empresa para os mesmos serviços eram inferiores aos praticados pela Mixware, mesmo tendo sido contratada emergencialmente (peça 1, p. 64).

43. Não se vislumbra motivos que invalidem a utilização desse parâmetro, uma vez que se refere a aquisições do mesmo tipo de produto, em época contemporânea à contratação da Mixware. A forma de realização do cálculo do débito se encontra em plena consonância com o art. 210, § 3º, do RI/TCU, que prevê a possibilidade de arbitramento por estimativa, desde que não desfavoreça o responsável.

Ressalte-se que os preços utilizados como parâmetro advém de uma contratação emergencial, em que, geralmente, os preços contratados são superiores àqueles obtidos quando da realização de pregões, o que pode, em tese, ter minorado o valor do débito, favorecendo o gestor.

44. Logo, a alegação do responsável, quanto à inadequação do parâmetro utilizado, só poderia ser acatada, caso infirmasse os dados utilizados, o que, em momento algum, ocorreu. Sendo assim, também nesse ponto, rejeitam-se as alegações de defesa.

45. Deve-se circunstanciar que não se vislumbraram nos autos elementos que caracterizassem a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, para efeito do art. 202, § § 2º, 3º e 4º, do RI/TCU. Ocorre que a demonstração cabal da boa-fé cabe exclusivamente ao responsável. Conforme deliberado pelo Tribunal, a boa-fé deve ser efetivamente demonstrada e não meramente alegada (Acórdão 1.495/2007-1C). Ora, não age de boa-fé o responsável que autoriza aquisições em quantidades muito superiores às necessárias, sem atentar para a existência de controle dos produtos adquiridos. Assim sendo, este caso permite o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU.

46. Pelo exposto, as contas do responsável devem ser julgadas irregulares, com fulcro no art. 16, III, c, e § 2º, a e b, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, devendo recolher o valor dos débitos aos cofres do Cofen, além da multa prevista no art. 57 da referida lei.

Responsável: Carmem de Almeida da Silva

Imputação (ofício 8/2013, peça 97): aquisições de Cédulas e Carteiras Profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia e falhas no recebimento dos materiais adquiridos, nos termos do despacho do Excelentíssimo Ministro-Relator. Responde pelo débito em solidariedade com os Srs. Ivanir Martins da Silva, Robson Pinheiro Leitão.

Alegações de defesa (peça 101)

Argumento 1

47. A responsável alega que teve que assumir a presidência da autarquia por impossibilidade jurídica do Presidente, Vice- presidente e vários conselheiros e que, na época, exercia a função de Primeira Secretária das reuniões da Diretoria e na Plenária.

48. Afirma que era Enfermeira Assistencial - cuidava dos pacientes e não Enfermeira Administrativa, tendo sido usada por todos e que sempre solicitou pareceres jurídicos relativos a tudo que iria fazer.

Argumento 2

49. Aponta que solicitou o mapa da entrega e documentos existentes, devido a uma remessa de má qualidade, tendo solicitado ao Sr. Ivanir que devolvesse as carteiras e cédulas defeituosas, não procedendo a afirmação de que não foi vigilante.

Argumento 3

50. Por fim, indica que sempre agiu de boa-fé e que não se beneficiou de quaisquer valores indevidos, não possuindo condições financeiras de arcar com eventuais débitos.

Análise

Argumento 1

51. Em que pese afirmar que teria sido usada por todos, o fato é que, ao assumir a função de presidenta da autarquia, passou a atrair para si todas as responsabilidades inerentes, em especial a de zelar pelo bom uso dos recursos públicos.

52. Além do mais, assume-se que, ao aceitar ocupar o cargo, com toda a complexidade que o envolve, a responsável entendeu-se apta, detendo as competências e habilidades requeridas, não podendo alegar falta de conhecimentos técnicos para escusar-se do cumprimento de suas obrigações. Assim, o argumento não merece guarida.

Argumento 2

53. O de fato de, eventualmente, ter solicitado algum mapa da entrega e documentos não se demonstrou suficiente para impedir a ocorrência das irregularidades, não comprovando, também, atuação com zelo e diligência. Não se afasta a culpa *in elegendo* e *in vigilando* da gestora, que detinha

responsabilidade pela escolha e fiscalização de seus subordinados. Mesmo que não fosse responsável imediata pela solicitação das aquisições e recebimento dos materiais, detinha o dever de fiscalizar a execução dessas tarefas. Inclusive, as aquisições não poderiam ser efetuadas sem contar com sua autorização e, por tal, deveria adotar cautelas necessárias para resguardar o adequado uso dos recursos públicos. Conforme o já apontado, o descompasso entre as quantidades adquiridas e as necessárias era de tal forma evidente, que torna descabido falar-se em falta de conhecimento.

Argumento 3

54. Neste ponto, cabe dizer que não se vislumbraram nos autos elementos que caracterizassem a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, para efeito do art. 202, § § 2º, 3º e 4º, do RI/TCU. Ocorre que a demonstração cabal da boa-fé cabe exclusivamente ao responsável. Conforme deliberado pelo Tribunal, a boa-fé deve ser efetivamente demonstrada e não meramente alegada (Acórdão 1.495/2007-1C). Ora, não age de boa-fé a responsável que autoriza aquisições em quantidades muito superiores às necessárias, sem atentar para a existência de controle dos produtos adquiridos. Assim sendo, este caso permite o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU.

55. A alegação de falta de recursos para fazer face aos débitos não influi na caracterização de responsabilidade da gestora, cabendo análise quando da fase de cumprimento da determinação do ressarcimento.

56. Pelo exposto, as contas da responsável devem ser julgadas irregulares, com fulcro no art. 16, III, c, e § 2º, a e b, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, devendo recolher o valor dos débitos aos cofres do Cofen, além da multa prevista no art. 57 da referida lei.

III. Das alegações de defesa analisadas pela instrução à peça 69

57. Conforme o apontado no histórico da presente instrução, além das citações ora analisadas, promoveu-se, nesta TCE, a citação solidária de outros responsáveis por irregularidades relativas ao contrato com a empresa Mixware.

58. Os Srs. Robson Pinheiro Leitão e Ivanir Martins da Silva foram citados em razão de terem efetuado requisições de compra de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia e pelas falhas no recebimento dos materiais adquiridos, solidariamente com os presidentes em exercício à época das ocorrências. Também houve citação solidária de diversos responsáveis, em virtude do pagamento a maior decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos ao Cofen pela Mixware: Carmem de Almeida da Silva, Gilberto Linhares Teixeira, Ligia Maria Gurgel de Melo Abelleira, Milva de Melo Cavalcante Oliveira, Ney da Costa Silva, Joacir da Silva, além da empresa Mixware Representações Ltda.

59. Três responsáveis foram notificados a apresentar razões de justificativa: João Batista Franco, Carmem de Almeida da Silva e Gilberto Linhares Teixeira. O primeiro, por ter apresentado parecer jurídico favorável à contratação por inexigibilidade da empresa Mixware, sendo que a contratação não atendia às exigências estabelecidas na Lei 8.666/93; e os dois últimos, por terem editado a Resolução Cofen 291/2004, a qual especifica o papel a ser utilizado nos documentos dos profissionais de enfermagem, o que direcionou para a contratação da empresa Mixware, por inexigibilidade, uma vez que a mencionada empresa era fornecedora exclusiva do papel.

60. A análise dessas citações e audiências foi objeto da instrução técnica à peça 69, que se manifestou conclusivamente quanto às responsabilizações. Observa-se que as análises expendidas prescindem de maiores reparos, sendo necessário apenas realizar-se ajuste com relação ao responsável Ivanir Martins da Silva, conforme já apontado em tópico anterior desta instrução. Tendo-se verificado que o responsável falecera antes de ser citado, não pode ser tido por revel, mas ter responsabilidade excluída, considerando, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU, iliquidáveis as suas contas, o que enseja, nos temos do § 1º do mesmo artigo, o trancamento das mesmas. As demais propostas de encaminhamento serão seguidas na íntegra, razão pela qual se referência àquela instrução.

61. Conforme a instrução à peça 76, deve-se, também, ajustar o valor do débito oriundo das requisições de compra de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais

necessidades da autarquia e das falhas no recebimento dos materiais adquiridos, que passa a totalizar R$ 1.170.885,82.

CONCLUSÃO

62. A presente TCE constatou irregularidades na execução do contrato celebrado entre o Cofen e a empresa Mixware Representações Ltda., referente a fornecimento de carteiras e cédulas profissionais, o que se deu em quantitativo bastante superior às reais necessidades da autarquia e com preços superiores àqueles praticados no mercado, fatos que causaram prejuízos à autarquia da ordem de R$ 7.217.713,20, em valores não atualizados (itens 1-13 da presente instrução).

63. Foram promovidas audiências dos Srs. João Batista Franco, Gilberto Linhares Teixeira e Carmem de Almeida da Silva, que, conforme análise da instrução à peça 69, tiveram suas razões de justificativa rejeitadas, conforme análise da instrução à peça 69, com aplicação da multa prevista no art. 43, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 (itens 60-64 da presente instrução e 11-12 da instrução à peça 69).

64. Os Srs. Gilberto Linhares Teixeira, Carmem de Almeida da Silva, Ney da Costa Silva, Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira, Joacir da Silva, Ivanir Martins da Silva, Robson Pinheiro Leitão e a empresa Mixware foram citados solidariamente pelos débitos advindos das irregularidades.

65. Os Srs. Gilberto Linhares Teixeira e Robson Pinheiro Leitão devem ser considerados revéis, à luz do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, nos termos dos itens 6-7 da instrução à peça 69. O Sr. Ivanir Martins da Silva deve ter responsabilidade excluída e contas consideradas iliquidáveis, pelo fato de ter falecido anteriormente à citação, sem deixar bens (itens 14-34 da presente instrução). Os demais responsáveis tiveram suas alegações de defesa rejeitadas e, conjuntamente com os revéis, devem ter suas contas julgadas irregulares, devendo, em juntamente com a empresa, ressarcir os débitos imputados, além de recolher a multa prevista no art. 57 da LO/TCU (itens 35-64 da presente instrução e 9-10 da instrução à peça 69).

PROCESSOS CONEXOS

66. Posição em atual:

TC-010.472/2008-0: Denúncia contra possíveis irregularidades em contratos firmados pelo Cofen destinados à realização do 10º CBCENF;

TC-012.519/2011-1: Tomada de Contas Especial instaurada pelo Cofen para averiguar irregularidades na contratação da empresa Wired Comunicação Ltda., arquivado por restarem ausentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, conforme Acórdão 3652/2012 - 2ª Câmara;

TC-014.187/2011-6: Tomada de Contas Especial instaurada pelo Cofen para apurar irregularidades na execução do contrato celebrado com a Shop Travel Rio Viagens e Turismo Ltda., em fase de análise das alegações de defesa dos responsáveis por débito da ordem de seiscentos mil reais em 2007;

TC-014.318/2011-3: Solicitação de informação formulada por Delegacia da Polícia Federal/Superintendência Regional-RJ acerca da contratação pelo Cofen da empresa Wired Comunicação Ltda.;

TC-016.327/2011-0: Tomada de Contas Especial instaurada pelo Cofen tendo em vista irregularidades apontadas em relatório de auditoria externa, arquivado por restarem ausentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, conforme Acórdão 4409/2012 - 2ª Câmara;

TC-019.164/2011-4: Tomada de Contas Especial instaurada pelo Cofen, em razão de prejuízos causados aos cofres da autarquia, advindos de irregularidades na aquisição de livros da Coleção Anjos de Branco junto à empresa Mondrian Editora e Comunicação Ltda., em fase de citação adicional de responsáveis;

TC-021.564/2010-8: Tomada de Contas Especial instaurada pelo Cofen para fins de apuração de irregularidade na contratação da empresa Scarf Equipamentos e Materiais de Escritório Ltda., com

contas julgadas irregulares pelo Acórdão 3869/2012 - 1ª Câmara e condenação por débitos da ordem de R$ 475 mil, com parecer favorável do MP/TCU, atualmente pendente de análise de recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Pelo exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

67.1. considerar, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU, iliquidáveis as contas do Sr. Ivanir Martins da Silva (CPF 261.743.247-53), o que enseja, nos temos do § 1º do mesmo artigo, o seu trancamento;

67.2. considerar, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c arts. 161 e 202, VIII, do Regimento Interno/TCU, revéis os responsáveis Srs. Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91) e Robson Pinheiro Leitão (CPF 785.626.947-20), uma vez que, regularmente notificados, deixaram de apresentar suas alegações de defesa e/ou razões de justificativa;

67.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001-39) e pelos Srs. Joacir da Silva (CPF 251.983.949-04), Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06), Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira (CPF 272.764.223-72), Milva de Melo Cavalcante de Oliveira (CPF 134.201.271-20) e Ney da Costa Silva (CPF 331.087.307-20), uma vez que não obtiveram êxito em afastar as irregularidades que lhes foram imputadas;

67.4. julgar, com fulcro no art. 16, III, c, e § 2º, a e b, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, do mesmo diploma legal, irregulares as contas dos responsáveis Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91), Joacir da Silva (CPF 251.983.949-04), Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira (CPF 272.764.223-72), Milva de Melo Cavalcante de Oliveira (CPF 134.201.271-20), Ney da Costa Silva (CPF 331.087.307-20) e Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06), pelo pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos ao Conselho Federal de Enfermagem, condenando-os, solidariamente com a empresa Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001-39), conforme detalhado abaixo e pelos débitos abaixo discriminados e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento desses valores aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, atualizado monetariamente a partir da data indicada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

a) Responsáveis solidários, juntamente com a empresa Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001-39): Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91), Joacir da Silva (CPF 251.983.949-04) e Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06)

Débito:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 1.262.800,00	13/2/2006	233
R$ 635.520,00	13/3/2006	236

b) Responsáveis solidários, juntamente com a empresa Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001-39): Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91), Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira (CPF 272.764.223-72) e Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06)

Débito:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 349.080,00	18/4/2006	239

c) Responsáveis solidários, juntamente com a empresa Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001-39): Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91), Milva de Melo Cavalcante de Oliveira (CPF 134.201.271-20) e Ney da Costa Silva (CPF 331.087.307-20);

Débito:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 1.339.800,00	18/5/2006	241

67.5. julgar, com fulcro no art. 16, III, c, e § 2º, a e b, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, do mesmo diploma legal, irregulares as contas dos responsáveis Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06), Robson Pinheiro Leitão (CPF 785.626.947-20) e Ney da Costa Silva (CPF 331.087.307-20), pelas aquisições de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia e pelas falhas no recebimento dos materiais adquiridos, conforme detalhado abaixo e condenando-os pelos débitos abaixo discriminados e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento desses valores aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, atualizado monetariamente a partir da data indicada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

a) Responsáveis solidários: Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06), Robson Pinheiro Leitão (CPF 785.626.947-20)

Débito:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 299.580,00	13/3/2006	236
R$ 378.801,64	13/2/2006	233
R$ 99.946,43	18/4/2006	239

b) Responsáveis solidários: Ney da Costa Silva (CPF 331.087.307-20), Robson Pinheiro Leitão (CPF 785.626.947-20)

Débito:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 392.557,45	18/5/2006	241

67.6. aplicar aos responsáveis Robson Pinheiro Leitão (CPF 785.626.947-20), Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001- 39), Joacir da Silva (CPF 251.983.949-04), Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06), Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91), Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira (CPF 272.764.223-72), Milva de Melo Cavalcante de Oliveira (CPF 134.201.271-20) e Ney da Costa Silva (CPF 331.087.307-20), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da gravidade das irregularidades que lhe foram imputadas e ante a ausência da constatação da boa-fé nas respectivas condutas desses agentes, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal de Contas da União (art. 214, III, a, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

67.7. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Srª Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06), por não ter logrado êxito em afastar a irregularidade que lhe foi apontada, concernente ao fato de ter editado a Resolução Cofen 291/2004, juntamente com o Sr. Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91), a qual especifica o papel a ser utilizado nos documentos dos profissionais de enfermagem, o que culminou no direcionamento da contratação para a Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001-39), por inexigibilidade de licitação, uma vez que essa empresa era fornecedora exclusiva do papel especificado;

67.8. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Batista Franco (CPF 321.879.557-53), por ter não ter logrado êxito em afastar a irregularidade que lhe foi apontada, referente à emissão de parecer jurídico favorável à contratação da empresa Mixware Representações Ltda. (CNPJ 03.439.828/0001-39), por inexigibilidade de licitação, uma vez que o procedimento não atendia as exigências estabelecidas na Lei 8.666/1993;

67.9. aplicar, com base no art. 43, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, aos Srs. Carmem de Almeida da Silva (CPF 644.117.708-06), Gilberto Linhares Teixeira (CPF 323.817.867-91) e João Batista Franco (CPF 321.879.557-53), caso não seja aplicada aos responsáveis a sanção definida no

art. 57 da Lei 8.443/92, individualmente, a sanção prevista no art. 58, III, da mesma norma legal, e fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal de Contas da União (art. 214, III, a, do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional;

67.10. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

67.11. encaminhar cópia do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público da União, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis;

67.12. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Conselho Federal de Enfermagem."

6. Em novo pronunciamento, o MPTCU se manifestou nos seguintes termos (peça 106);

"À vista dos elementos contidos nos autos, concordamos, em essência, com a proposta da unidade técnica.

Dissentimos especificamente quanto à responsabilidade atribuída aos Srs. Joacir da Silva, Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, aos quais a conduta atribuída foi unicamente a de assinar os cheques, na condição de tesoureiros da entidade.

As atribuições da primeira e segunda tesouraria constam dos arts. 27 e 28 da Regimento Interno então vigente do Cofen, aprovado pela Resolução Cofen 242/2000:

art. 27 - A Primeira Tesouraria incumbe:

I - elaborar e apresentar à Diretoria, em conjunto com a Presidência, a proposta orçamentária do Cofen;

II - movimentar, com a Presidência, as contas bancárias, assinando cheques e tudo mais que seja exigido para esse fim, incluindo requisição de talonário, cópia de cheques e expedientes dirigidos às instituições financeiras.

III - assinar, com a Presidência, os balancetes e as propostas orçamentárias do Cofen, bem como os demais documentos necessários à administração financeira deste;

IV - substituir a Presidência na ausência concomitante da Presidência, da Vice-Presidência, Primeira Secretaria e Segunda Secretaria;

V - exercer outras atividades de sua competência determinadas por este Regimento, Plenária, Diretoria e/ou Presidência.

art. 28 - A Segunda Tesouraria incumbe:

I - substituir o Primeiro Tesoureiro em suas faltas e impedimentos eventuais;

II - cooperar com o Primeiro Tesoureiro, quando solicitado;

III - elaborar anualmente a relação de bens, providenciando seu tombamento, bem como as alienações dos mesmos, quando inservíveis à Entidade;

IV - substituir a Presidência na ausência concomitante da Presidência, da Vice-Presidência, Primeira Secretaria, Segunda Secretaria e Primeira Tesouraria;

V - exercer outras atividades de sua competência determinadas por este Regimento, Plenária, Diretoria e/ou Presidência.

Analisando-se o estabelecido no Regimento Interno do Cofen, não é possível concluir que coubesse ao tesoureiro outra atribuição em relação à despesa além de assinar os cheques. Não consta dos autos outro fundamento legal ou regulamentar para atribuir-lhes outras responsabilidades, tampouco indícios de que tenham agido com dolo ou má-fé, ou ainda de que tenham se beneficiado de qualquer forma com as irregularidades.

Além disso, os tesoureiros foram citados em razão do "pagamento a maior decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos", mas não nos parece razoável atribuir a esses responsáveis, pela natureza do cargo que ocupavam, a responsabilidade de conferir todo o processo licitatório para verificar a regularidade da aquisição e, ainda mais, a adequação do preço pago aos valores de mercado.

Assim, propomos que sejam acolhidas as alegações de defesa dos Srs. Joacir da Silva, Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, que devem ser excluídos da relação processual.

Quanto aos demais responsáveis, aderimos integralmente à proposta da unidade técnica, constante da peça 103.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, em razão de supostos prejuízos aos cofres da autarquia decorrentes da contratação da empresa Mixware Representações Ltda. (fls. 98-102, peça 1), por inexigibilidade de licitação, em 6/12/2004, para fornecimento de cédulas de identidade e carteiras profissionais, pelo prazo de doze meses, prorrogáveis por mais quatro períodos idênticos.

2. Realizadas as citações e as audiências, a unidade técnica constatou os seguintes danos ao erário: o primeiro, decorrente da aquisição desnecessária e do desvio de carteiras/cédulas funcionais, gerando um débito de R$ 3.630.513,20; e o segundo, devido à prática de sobrepreço nas aquisições dessas carteiras/cédulas funcionais, o que ocasionou um débito de R$ 3.587.200,00.

3. Foi proposta, em manifestação acolhida pelo MPTCU, a irregularidade das contas, a condenação em débito e aplicação de multa a alguns responsáveis, bem como a rejeição das justificativas de outros responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 (peças 69-71 e 73).

4. Verificadas algumas inconsistências, determinei o retorno dos autos à 2ª Secex para: (i) reanalisar os preços unitários da contratação utilizada como parâmetro para o cálculo do sobrepreço; (ii) promover novo cálculo dos débitos em questão; (iii) citar o Presidente do Cofen à época dos fatos em relação à aquisição e às falhas no recebimento de carteiras/cédulas funcionais; e (iv) verificar a informação quanto ao falecimento do Sr. Ivanir Martins da Silva (peça 74).

5. Após nova análise, a unidade técnica reduziu o débito decorrente da aquisição desnecessária e do desvio de carteiras/cédulas funcionais, de R$ 3.630.513,20 para R$ 1.170.885,52, e manifestou-se nos seguintes termos, em apertada síntese:

5.1. o Sr. Ivanir Martins da Silva (ex-assessor da Diretoria do Cofen) faleceu no dia 8/1/2009 (peça 91), antes da sua citação, razão pela qual foi proposto considerar iliquidáveis as suas contas;

5.2. considerar revéis os responsáveis Srs. Gilberto Linhares Teixeira (ex-Presidente do Cofen) e Robson Pinheiro Leitão (ex-chefe do Setor de Almoxarifado);

5.3. rejeitar as razões de justificativa da Srª Carmem de Almeida da Silva (Primeira Secretária do Cofen à época da contratação), devido à edição da Resolução Cofen 291/2004, a qual especifica o papel a ser utilizado nos documentos dos profissionais de enfermagem, o que culminou no direcionamento da contratação para a Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação;

5.4. rejeitar as razões de justificativa do Sr. João Batista Franco (ex-Assessor Jurídico do Cofen até março/2007), devido à emissão de parecer jurídico favorável à contratação da empresa Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação;

5.5. julgar irregulares as contas de Gilberto Linhares Teixeira, Joacir da Silva (ex-Tesoureiro e Conselheiro do Cofen à época da contratação), Ligia Maria Melo Gurgel Abelleira (ex-Tesoureira, nos períodos de 21/2 a 31/3/2006 e 31/3 a 31/4/2006, e Conselheira do Cofen à época da contratação), Milva de Melo Cavalcante de Oliveira (ex-Tesoureira e Conselheira do Cofen à época da contratação), Ney da Costa Silva (vice-presidente do Cofen, ex-Tesoureiro e Conselheiro do Cofen à época da contratação) e Carmem de Almeida da Silva, pelo pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos ao Conselho Federal de Enfermagem, condenando-os, solidariamente com a empresa Mixware Representações Ltda.;

5.6. julgar irregulares as contas de Carmem de Almeida da Silva, Robson Pinheiro Leitão e Ney da Costa Silva, pelas aquisições de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia e pelas falhas no recebimento dos materiais adquiridos;

5.7. aplicar multa aos responsáveis.

6. O representante do MPTCU manifestou-se, em essência, de acordo com a proposta formulada pela Selog, dissentindo, especificamente, quanto à responsabilidade de Joacir da Silva, Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, aos quais a conduta atribuída foi

unicamente a de assinar os cheques, na condição de tesoureiros da entidade. De acordo com o MPTCU, não seria possível concluir que coubesse ao tesoureiro outra atribuição em relação à despesa além de assinar os cheques, não havendo indícios de benefício, dolo ou má-fé. Afirma ainda que os tesoureiros foram citados em razão do "pagamento a maior decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos", mas não seria razoável atribuir a esses responsáveis, pela natureza do cargo que ocupavam, a "responsabilidade de conferir todo o processo licitatório para verificar a regularidade da aquisição e, ainda mais, a adequação do preço pago aos valores de mercado". Propôs o acolhimento das alegações de defesa dos Srs. Joacir da Silva, Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, que devem ser excluídos da relação processual.

7. Manifesto-me de acordo com a análise e proposta formuladas pela Selog, com a alteração sugerida pelo representante do MPTCU, adotando-as como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer alguns comentários.

8. As irregularidades praticadas no âmbito do Cofen são graves e causaram elevado prejuízo ao erário. Os elementos constantes dos autos demonstram o direcionamento da contratação para fornecimento de carteiras/cédulas funcionais, mediante exigências injustificadas atinentes ao papel que seria utilizado na confecção dos referidos documentos, o que conduziu a uma indevida inexigibilidade de licitação. A partir da contratação irregular da empresa Mixware, foram adquiridas carteiras/cédulas funcionais em quantidades superiores às reais necessidades da autarquia, com atesto das notas fiscais sem a devida conferência do material entregue. Além disso, comparando-se os preços desses documentos com aqueles praticados em contratação emergencial posterior, restou configurado sobrepreço nas aquisições dessas carteiras/cédulas funcionais. O montante do dano ao erário, em valores históricos, é de R$ 4.758.085,52, sendo R$ 3.587.200,00 referentes ao sobrepreço e R$ 1.170.885,52 referentes à quantidade desnecessária de carteiras/cédulas profissionais e às falhas no recebimento dos materiais adquiridos.

9. Registro que, de acordo com planilha elaborada na TCE, foram adquiridas 942.000 unidades de cédulas e carteiras profissionais em 2006, sendo que somente 179.715 documentos foram enviados aos Conselhos regionais, o que demonstra a desnecessidade da aquisição. Consta a informação de que em dezembro/2006 havia no estoque do Conselho 103.837 documentos, o que aponta, segundo a Selog (fl. 5), para um desaparecimento de 678.948 unidades de carteiras/cédulas profissionais.

10. Ressalto que, com relação ao sobrepreço, em despacho constante da peça 74 solicitei à unidade técnica uma nova avaliação sobre o preço de referência (extraído de contrato emergencial firmado a empresa Thomas Greg), considerando divergências de valores constantes do autos. A unidade técnica pronunciou-se pela correção dos cálculos realizados (peça 76):

"35. Com relação aos preços unitários utilizados como parâmetro para o cálculo do sobrepreço, qual seja, os praticados pela empresa Thomas Greg, constatou-se haver nos autos duas informações divergentes: a primeira à p. 352 da peça 1 [Relatório da Comissão de TCE], na qual o valor unitário da carteira era de R$ 6,26 e o da cédula era de R$ 2,08; e a segunda às p. 1-2 da peça 3, na qual a carteira custava R$ 3,42 e a cédula tinha o custo de R$ 1,10.

36. É certo que o parâmetro utilizado pela unidade técnica para fins de apuração do sobrepreço foram os constantes das p. 1-2 da peça 3, onde consta a memória de cálculo dos débitos identificados. Conforme se verifica da instrução que procedeu aos referidos cálculos, a utilização desses valores teve por lastro os preços cobrados pela empresa Thomas Greg, que, por sua vez, foram retirados do Relatório de Andamento 29/06, à fl. 64 da peça 1, elaborado pela AC Consultoria e Planejamento Ltda.

37. De tal modo, em que pese não haver nos autos cópia do contrato ou de notas fiscais de pagamentos para fins de comprovação dos valores praticados efetivamente pela Thomas Greg, tem-se que, tendo em vista que os mesmos são os apontados em documento no âmbito do próprio Cofen – Relatório de Andamento 29/06, e que nenhum dos responsáveis que se manifestaram nos autos contrapuseram-se à utilização dessa informação, em detrimento daquela mencionada à p. 352 da peça 1 (Relatório da Comissão de TCE), considera-se que os preços utilizados como parâmetro para o cálculo

dos débitos encontram-se corretamente utilizados, sem necessidade de reparos nos cálculos" (sublinhei).

10. Em acréscimo a essas considerações da Unidade Técnica, observo que o próprio Relatório da Comissão de TCE relatou a existência da "Planilha de apuração do dano Mixware Representações Ltda." (peça 1, p. 355), documento constante dos autos à p. 218 da peça 1, onde são realizados os cálculos do sobrepreço com fundamento no "contrato nº 001/2007 entre o COFEN e a empresa Thomas Greg & Sons", também apresentando os custos unitários de R$ 3,42 e R$ 1,10 para os itens Carteira Profissional e Cédula de Inscrição, respectivamente, que são os mesmos valores utilizados como referência no presente processo para fins de apuração do sobrepreço.

11. Os responsáveis que se manifestaram nos autos não lograram êxito em afastar as irregularidades, não justificaram as quantidades adquiridas nem o elevado preço das carteiras/cédulas profissionais, tendo suas alegações de defesa sido devidamente refutadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público. Em relação às alegações de existência de ação penal, de incompetência desta Corte para julgar a matéria em razão do processo administrativo no âmbito do Cofen, de existência de perseguição política e de incapacidade econômica para suportar o ressarcimento ao erário, não são hábeis para justificar as ocorrências.

12. No tocante à discordância havida entre as propostas referentes à responsabilização de Joacir da Silva, Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e Milva de Melo Cavalcante de Oliveira, entendo que, de fato, conforme suscitado pelo Ministério Público, tendo em vista a natureza da função exercida pelos responsáveis (tesoureiros do Cofen), não é possível concluir que lhes coubesse outra atribuição em relação à despesa além de assinar os cheques, ou seja, não parece razoável atribuir-lhes a responsabilidade de conferir o procedimento licitatório e a adequação dos preços contratuais com aqueles praticados pelo mercado.

13. No que tange aos responsáveis ouvidos em audiência, vislumbro que os pareceres constantes dos autos analisaram com propriedade suas defesas, as quais não foram suficientes para sanear as ocorrências que conduziram à indevida contratação direta por inexigibilidade de licitação, com direcionamento em favor da empresa Mixware Representações Ltda. Proponho que seja aplicada a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao Sr. João Batista Franco. Deixo de propor a aplicação da multa do art. 58 aos demais gestores ouvidos em audiência (Carmem de Almeida da Silva e Gilberto Linhares Teixeira) porque para esses responsáveis já está sendo proposta a aplicação da multa do art. 57 da mesma Lei, em razão dos débitos pelos quais estão sendo condenados, os quais, ainda que de forma remota, decorrem também das ocorrências objeto das audiências.

Feitas essas considerações, acolho o parecer da unidade técnica, com o ajuste apresentado pelo Ministério Público, e voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 112/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-028.819/2010-1
2. Grupo: II - Classe: IV - Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Carmen de Almeida da Silva (644.117.708-06); Gilberto Linhares Teixeira (323.817.867-91); Ivanir Martins da Silva (261.743.247-53); Joacir da Silva (251.983.949-04); João Batista Franco (321.879.557-53); Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira (272.764.223-72); Milva de Melo Cavalcante Oliveira (134.201.271-20); Mixware Representações Ltda. (03.439.828/0001-39); Ney da Costa Silva (331.087.307-20); Robson Pinheiro Leitão (785.626.947-20).

4. Unidade: Conselho Federal de Enfermagem.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

8. Advogados constituídos nos autos: Felipe Melo Abelleira - OAB/CE 13.422 (peça 27), Katia Vieira do Vale - OAB/DF 11.737 (peças 35 e 115), Silvio Ricardo Teles Carvalho - OAB/SC 21.199 (peças 38 e 51), Geraldo Rezende Santa Rosa - OAB/GO 14.333 (peça 68), Luiz Gustavo Barreira Muglia (OAB/DF 20.412) e outros (peça 116).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pelo Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, em decorrência de supostos prejuízos aos cofres da autarquia decorrentes da contratação da empresa Mixware Representações Ltda., por inexigibilidade de licitação, em 6/12/2004, para fornecimento de cédulas de identidade e carteiras profissionais, pelo prazo de doze meses, prorrogáveis por mais quatro períodos idênticos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir Joacir da Silva, Lígia Maria Melo Gurgel Abelleira e Milva de Melo Cavalcante de Oliveira desta relação processual;

9.2. considerar, com fundamento no art. 211 do Regimento Interno do TCU, iliquidáveis as contas do Sr. Ivanir Martins da Silva, ordenando o seu trancamento;

9.3. considerar revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, os Srs. Gilberto Linhares Teixeira e Robson Pinheiro Leitão;

9.4. julgar irregulares as contas dos responsáveis Gilberto Linhares Teixeira, Ney da Costa Silva, Carmem de Almeida da Silva, Robson Pinheiro Leitão e Mixware Representações Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", § 2°, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23 da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.5. condenar solidariamente os responsáveis a seguir arrolados, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Conselho Federal de Enfermagem, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.5.1. Irregularidade: pagamento a maior, decorrente do sobrepreço dos materiais fornecidos ao Conselho Federal de Enfermagem:

9.5.1.1. Responsáveis solidários: Gilberto Linhares Teixeira, Carmem de Almeida da Silva e a empresa Mixware Representações Ltda.:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 1.262.800,00	13/2/2006	233
R$ 635.520,00	13/3/2006	236
R$ 349.080,00	18/4/2006	239

9.5.1.2. Responsáveis solidários: Gilberto Linhares Teixeira, Ney da Costa Silva e a empresa Mixware Representações Ltda.:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 1.339.800,00	18/5/2006	241

9.5.2. Irregularidade: aquisições de cédulas e carteiras profissionais em quantidades superiores às reais necessidades do Conselho Federal de Enfermagem e pelas falhas no recebimento dos materiais

adquiridos:

9.5.2.1. Responsáveis solidários: Carmem de Almeida da Silva e Robson Pinheiro Leitão:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 299.580,00	13/3/2006	236
R$ 378.801,64	13/2/2006	233
R$ 99.946,43	18/4/2006	239

9.5.2.2. Responsáveis solidários: Ney da Costa Silva e Robson Pinheiro Leitão:

Valor do Débito	Data de Ocorrência	Nota Fiscal Relacionada
R$ 392.557,45	18/5/2006	241

9.6. aplicar multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, a Gilberto Linhares Teixeira, Carmem de Almeida da Silva e Mixware Representações Ltda., no valor individual de R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), e a Robson Pinheiro Leitão e Ney da Costa Silva, no valor individual de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. aplicar multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, a João Batista Franco, no valor individual de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, e

9.9. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado das peças que o fundamentam, à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º, do art. 16, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0112-02/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC-029.141/2014-1
Natureza: Representação
Unidade: Conselho Regional de Contabilidade - SP
Representante: Ductbusters Engenharia Ltda. (CNPJ 03.541.616/0001-68)
Advogado constituído nos autos: Jefferson Luiz de Lira Cardoso (OAB 247167/SP).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. CERTAME SUSPENSO PELO CRC-SP. OITIVAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Os autos tratam de representação, com requerimento de medida cautelar, formulada pela empresa Ductbusters Engenharia Ltda., noticiando possíveis irregularidades praticadas na condução do pregão eletrônico 16/2014, realizado pelo Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP), visando à contratação de empresa para manter o Plano de Manutenção, Organização e Controle - PMOC do sistema de ar condicionado da sede do CRC-SP (peça 1, p. 1-27). Foi classificada a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. pelo valor de R$ 376.800,00 (peça 5, p. 114-116).

2. Em instrução inicial, a unidade técnica assim se pronunciou (peças 11-12):

2. "Preliminarmente, cabe consignar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, exigido por força do art. 237, parágrafo único, do mesmo diploma, visto que as peças exordiais contêm matéria de competência deste Tribunal, referem-se a responsável sujeito à sua jurisdição, apresentam indício de irregularidade, e estão redigidas em linguagem clara e objetiva, contendo nome legível, qualificação e endereço dos representantes.

3. Além disso, impende reconhecer que o requerente possui legitimidade para representar a esta Corte de Contas, em vista da prerrogativa constante do inciso VII do art. 237 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

4. Por fim, considerando o disposto no art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução TCU 259/2014, cabe admitir a existência de interesse público a motivar a análise dos fatos trazidos pela empresa Cibam, ante a possível ocorrência de tratamento não isonômico, em sede de pregão eletrônico, a ser tratado no campo 'exame técnico' desta instrução.

5. Dessa forma, a representação merece ser conhecida e examinada no mérito, para fins de se comprovar a procedência das alegações, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo normativo.

EXAME TÉCNICO

6. A empresa Ductbusters, alega, em síntese, o seguinte:

a) apresentou o menor lance, no valor de R$ 348.000,00 no pregão 16/2014, realizado em 5/9/2014 através do sistema de contratações do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br), (peça 4, p. 35);

b) no mesmo dia, encaminhou, por e-mail, a documentação para habilitação no certame (peça 4, p. 37-43);

c) enviou os documentos originais no dia 10/9/2014 (peça 4, p. 46-86, e peça 5, p. 2-25);

d) foi desclassificada em 15/9/2014 pelo pregoeiro Willian Candido dos Reis pelo seguinte motivo (peça 5, p. 111-112):

Desclassificamos a empresa DUCTBUSTERS ENGENHARIA LTDA. pelo envio da certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT) e a Certidão de Regularidade de Pessoa Jurídica junto ao Crea em cópia simples e sem a devida autenticação em cartório conforme determina o edital.

e) as referidas certidões foram emitidas pela *internet* e devem ser autenticadas pela *internet*, com verificação no *site* dos órgãos emitentes, de acordo com o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005:

art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

(...)

§ 4º Para fins de habilitação, a verificação pelo órgão promotor do certame nos sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova.

f) em seguida, o pregoeiro classificou a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. pelo valor de R$ 376.800,00 (peça 5, p. 114-116);

g) a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. enviou sua documentação de habilitação por *e-mail* no dia 15/9/2014, às 10h20min e a documentação original foi entregue em 16/9/2014, conforme recibo assinado pelo pregoeiro (peça 5, p. 29-35, 38-103);

h) as certidões encaminhadas por *e-mail* não foram as mesmas certidões originais entregues pela Coldtérmica Engenharia Ltda. e aceitas pelo pregoeiro, pois as autenticações foram feitas em 15/9/2014, às 13h55min, após, portanto, o envio da documentação por *e-mail*, que ocorrera às 10h20min;

i) o pregoeiro aceitou a inserção de documentos novos pela empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.;

j) a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. não tinha condições de habilitação no dia da realização do pregão eletrônico, em 5/9/2014, pois somente autenticou os seus documentos em 15/9/2014 às 13h55min;

k) o pregoeiro não verificou a autenticidade da certidão apresentada pela empresa Ductbusters Engenharia Ltda. junto ao *site* do Crea-SP, mas aceitou documentos novos da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.;

l) o próprio edital, em seu anexo II, campo ‘observações’, alínea ‘b’, indica que certidões extraídas pela internet podem ser aceitas (peça 3, p. 62;

m) apresentou recurso contra sua desclassificação no pregão eletrônico 16/2014, que foi parcialmente acolhido pelo pregoeiro, que aceitou a certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT), mas recusou a Certidão de Regularidade de Pessoa Jurídica junto ao Crea-SP por falta de autenticação cartorial (peça 1, p. 28-46);

n) a desclassificação pelo simples motivo de a certidão não possuir caráter fiscal nos termos do art. 35, I e II, da Lei 10.522/2002, é abusiva e ilegal;

o) caso o pregoeiro tivesse dúvidas quanto à autenticidade do documento, bastaria consultar o site do Crea-SP e digitar o código de controle da certidão expresso no próprio documento, com fundamento no art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005;

p) apresentou o menor lance no pregão, ofertando uma vantagem de 8,27% em relação ao preço ofertado pela empresa Coldtérmica Engenharia Ltda., o que geraria uma economia de R$ 28.800,00 CRC-SP nos primeiros doze meses e de R$ R$ 144.000,00 nos 60 meses seguintes;

q) as empresas do grupo da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. (Coldclima Comércio e Instalação de Máquinas e Equipamentos Ltda., CNPJ 60.100.633/0001-01, e Coldservice Serviços Ltda., CNPJ 71.723.613/0001-03) firmaram contratos com o CRC-SP decorrentes do pregão 18/2006, da concorrência 1/2012 e do convite 1/2013 (peça 1, p. 47-56);

r) a empresa Coldclima sagrou-se vencedora do pregão 18/2006, embora no pregão 2/2006 - realizado apenas um mês antes e anulado - não tenha logrado apresentar atestados de capacidade técnica (peça 1, p. 53-54);

s) nos anos de 2006, 2007 e 2008, o CRC-SP realizou três pregões para o mesmo objeto (manter o Plano de Manutenção e Organização e Controle do Sistema de Ar Condicionado), tendo sido contratadas três empresas distintas por períodos de doze meses, sem prorrogação contratual (peça 1, p. 57-59);

t) em 2009, o CRC-SP realizou o pregão 7/2009 (peça 1, p. 60) e firmou contrato, com a empresa Coldservice Serviços Ltda., que foi prorrogado até o limite legal de sessenta meses;

u) a empresa Coldservice Serviços Ltda. continua prestando os serviços de forma emergencial;

v) a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. (CNPJ 02.984.905/0001-79) está sendo favorecida no pregão 16/2014;

w) a conduta do pregoeiro viola os princípio constitucionais do *caput* do art. 37 e **seu** inciso XXI, bem como aqueles mencionados no art. 5º e seu parágrafo único, do Decreto 5.450/2005;

x) se o pregoeiro entendeu que a proposta da Ductbusters tinha defeitos, poderia ter realizado a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93 e se esmerado em suprir tal defeito e alcançar o menor preço, consoante determina a lei, a doutrina e a jurisprudência;

y) a conduta do pregoeiro se pautou pelo excesso de formalismo que levou à desclassificação da proposta mais vantajosa para a Administração.

7. Em vista disso, a empresa pede a suspensão do procedimento licitatório e que seja determinado ao presidente do CRC-SP e ao pregoeiro que seja declarada vencedora do certame e desclassificada a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.

8. Em sede de exame sumário, parece assistir razão à representante. A autenticidade da certidão emitida pelo Crea-SP em nome da empresa Ductbusters (peça 5, p. 20) podia ser verificada pelo pregoeiro no *site* do Crea-SP, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa inscrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescrevem o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, e o item XV do edital (peça 3, p. 70).

Lei 8.666/1993

art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3o É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Decreto 5.450/2005

art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

(...)

§ 4º Para fins de habilitação, a verificação pelo órgão promotor do certame nos sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova.

Edital do pregão eletrônico 16/2014

XV DA HABILITAÇÃO

(...)

3. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte, será assegurado o prazo de 02 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de negativa.

4. Eventualmente, o pregoeiro poderá diligenciar para atestar a veracidade das certidões de órgãos ou entidades emitidas por sites oficiais para que comprove a habilitação do licitante, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.

9. Também parece ter razão a empresa Ductbusters quanto à ocorrência de tratamento não isonômico, haja vista que os documentos originais enviados pela empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. foram autenticados após o envio dos mesmos por *e-mail* ao CRC-SP.

10. Contudo, quanto à realização três contratações anuais seguidas de contratação por período superior, mas dentro do limite legal, a empresa Ductbusters não trouxe indícios de irregularidade suficientes, haja vista que tal fato, por si só, não contraria a lei, que permite a prorrogação de contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses, conforme art. 57, II, da Lei 8.666/1993.

11. Os elementos acerca da participação da empresa Coldclima Comércio e Instalação de Máquinas e Equipamentos nos pregões 2/2006 e 18/2006 trazidos pela empresa tampouco permitem inferir pela ocorrência de irregularidade. Apenas o comunicado de anulação do pregão 2/2006 e o aviso de homologação e adjudicação do pregão 18/2006, desacompanhados de maiores informações, não constituem indícios suficientes (peça 1, p. 53-54).

12. Por fim, cumpre registrar que a empresa Ductbusters também não juntou aos autos qualquer elemento comprobatório acerca da prestação de serviços em caráter emergencial pela empresa Coldservice Serviços Ltda.

13. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

14. Analisando os elementos apresentados pela empresa Ductbusters, verifica-se que está presente, nos autos, o pressuposto do *fumus boni juris*, pois ela apresentou elementos que indicam que a autenticidade da sua certidão emitida pelo Crea-SP podia ter sido verificada pelo pregoeiro no *site* do órgão, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa inscrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescrevem o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, e o item XV do edital, estando caracterizado, em sede de exame sumário, o *fumus boni juris.*

15. Não está presente, contudo, o requisito do *periculum in mora*, uma vez que o CRC-SP, ao tomar ciência da presente representação, adotou medida no sentido de suspender o certame, consoante *e-mail* enviado a esta Secretaria juntamente com o comprovante de lançamento de suspensão do pregão 16/2014 no sistema eletrônico de contratações do Banco do Brasil (peça 10).

16. Ante todo o exposto, propomos seja indeferida a medida cautelar *inaudita altera pars* visando à suspensão do certame, bem como a realização de audiência do pregoeiro Willian Candido dos Reis para que apresente razões de justificativa para a desclassificação da empresa Ductbusters

Engenharia Ltda. no pregão eletrônico 16/2014 por ter apresentado Certidão de Regularidade de Pessoa Jurídica junto ao Crea-SP em cópia simples e sem a devida autenticação em cartório, quando a autenticidade da referida certidão podia ser verificada no *site* do órgão emissor, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa inscrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescrevem o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, e o item XV do edital, e considerando, ainda, que os documentos originais enviados pela empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. foram autenticados após o envio dos mesmos ao *e-mail* do CRC-SP, configurando tratamento não isonômico para os licitantes de um mesmo certame.

17. Importante lembrar que a Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal dispõe que 'nos processos perante este Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão'. Assim, propomos seja feita também a oitiva da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. (CNPJ 02.984.905/0001-79).

CONCLUSÃO

18. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

19. No que tange ao requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estar presente nos autos o requisito do *periculum in mora*, ante a suspensão, pelo CRC-SP, do pregão 16/2014.

20. Diante dos fatos apurados, faz-se necessária a audiência do pregoeiro William Candido dos Reis para que apresente razões de justificativa para a desclassificação da empresa Ductbusters Engenharia Ltda. no pregão eletrônico 16/2014 por ter apresentado Certidão de Regularidade de Pessoa Jurídica junto ao Crea-SP em cópia simples e sem a devida autenticação em cartório, quando a autenticidade da referida certidão podia ser verificada no site do órgão emissor, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa inscrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescrevem o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, e o item XV do edital, e considerando, ainda, que os documentos originais enviados pela empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. foram autenticados após o envio dos mesmos ao e-mail do CRC-SP, configurando tratamento não isonômico para os licitantes de um mesmo certame.

21. Por fim, registramos que, em cumprimento ao Memorando 33/2014-Segecex, de 6/8/2014, inserimos, no anexo I desta instrução, a matriz de responsabilização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado por Ductbusters Engenharia Ltda., tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência do Sr. William Candido dos Reis, pregoeiro responsável pela condução do pregão eletrônico 16/2014, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para a desclassificação da empresa Ductbusters Engenharia Ltda. no pregão eletrônico 16/2014 por ter apresentado Certidão de Regularidade de Pessoa Jurídica junto ao Crea-SP em cópia simples e sem a devida autenticação em cartório, quando a autenticidade da referida certidão podia ser verificada no *site* do órgão emissor, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa inscrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescrevem o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, e o item XV do edital, e considerando, ainda, que os documentos originais enviados pela empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. foram autenticados após o envio dos mesmos ao *e-mail* do CRC-SP, configurando tratamento não isonômico para os licitantes de um mesmo certame.

d) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda., para, no prazo de quinze dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada por Ductbusters Engenharia Ltda., alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do certame;

e) encaminhar cópia desta instrução, a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas;

f) comunicar ao representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos.”

3. Em Despacho à peça 13, manifestei-me essencialmente de acordo com a Secex/RJ e determinei a realização da oitiva do CRC/SP e da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.

4. A Secex/RJ assim se pronunciou:

3. “Em cumprimento ao Despacho do Ministro-relator foi realizada, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno /TCU, a oitiva do CRC/SP para que apresentasse suas razões sobre as ocorrências noticiadas nos autos, em especial sobre a rejeição dos documentos da empresa representante e, posteriormente, a aceitação dos documentos da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda., em aparente situação de contradição e favorecimento desta última empresa (peça 13).

4. Na mesma oportunidade, o Relator determinou, ainda, a oitiva da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. para que que apresente, caso seja de seu interesse, razões sobre as ocorrências tratadas nos autos.

5. Em resposta, o CRC/SP e a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. encaminharam as manifestações inseridas nas peças 21 e 18, respectivamente.

EXAME TÉCNICO

6. O CRC/SP, informou, em síntese, o seguinte (peça 21):

a) O CPF correto do pregoeiro Willian Candido dos Reis é 183.059.148-79;

b) o pregão eletrônico 16/2014 continua suspenso e não foi homologado, aguardando a decisão do Tribunal de Contas da União;

c) caso o Tribunal julgue procedente a presente representação, tomará as providências visando à formalização de contrato de prestação de serviços com a empresa Ductbusters Engenharia Ltda.;

d) a empresa Ductbusters Engenharia Ltda. foi inabilitada pela apresentação de cópia simples da certidão de pessoa jurídica do Crea/SP, que não se trata de comprovar a regularidade fiscal da licitante;

e) tudo indica que o documento juntado através de cópia simples foi emitido pessoalmente da Unidade de Atendimento do Crea/SP na cidade de Guarulhos, pois conta identificação e assinatura de agente administrativo daquela entidade;

f) a assinatura firmada na referida certidão é parte integrante do documento e a autenticação exigida pelo art. 35 da Lei 8.666/93 abarcaria, no presente caso, não somente as informações constantes na certidão, mas também na referida assinatura;

g) a consulta ao site do Crea/SP refere-se apenas e tão somente às informações constantes na certidão, não abrangendo o documento em si, que possui assinatura lançada em seu corpo;

h) portanto, não há que se falar em realização de diligência a cargo do pregoeiro de que trata a cláusula XV do edital do pregão eletrônico 16/2014;

i) o pregoeiro aplicou o art. 32 da Lei 8.666/93, cuja exigência formalista encontra respaldo na doutrina e na jurisprudência;

j) o julgamento do recurso administrativo interposto pela Ductbusters Engenharia Ltda. foi realizado à luz dos princípios da vinculação ao edital e da legalidade, tendo sido dado inclusive provimento parcial;

k) cabia à empresa Ductbusters Engenharia Ltda. atender ao previsto no ato convocatório, tal como o fez quanto aos demais documentos juntados mediante cópia autenticada;

l) a conferência da originalidade/autenticidade documental é realizada no momento do envio dos documentos originais, nos termos do art. 25, § 3º, do Decreto 5.450/2005, procedimento que foi adotado para a empresa Ductbusters Engenharia Ltda. em 9/9/2014, às 10h58min, nos seguintes

termos: ‘prezado fornecedor favor providenciar o envio da documentação original dentro do prazo estabelecido no edital’;

m) a autenticidade ou originalidade dos documentos deve ser comprovada em momento posterior ao envio por e-mail, e a empresa Ductbusters Engenharia Ltda. apresentou documento não autenticado por e-mail e teve a oportunidade de enviar posteriormente os documentos originais/autenticados, mas não o fez;

n) a autenticação realizada entre a data do envio por e-mail e a data de entrega dos documentos originais/autenticados não é vedada pelo art. 25, § 3º, do Decreto 5.450/2005, não configurando a existência de documento novo;

o) diante da proposta oferecida pela empresa Ductbusters Engenharia Ltda., os valores negociados com a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. não atenderam às expectativas do CRC/SP;

p) assim, frente à suspensão do certame, caso a presente representação seja indeferida e arquivada, esta autarquia pretende revogar o certame, visando à obtenção da proposta mais vantajosa para o Conselho.

7. A empresa Coldtérmica Engenharia Ltda., por seu turno, informou o que se segue (peça 18):

a) o pregoeiro agiu dentro da estrita legalidade, pois concluiu pelo ‘não atendimento ao edital quanto a Certidão de Registro de Pessoas Jurídicas, por não ser tratar de documento que visa comprovar a regularidade fiscal conforme previsto na Lei 10.520/02, e por ter sido apresentada através de cópia simples sem a devida autenticação cartorial, em desobediência às exigências do edital’;

b) as certidões e documentos não são documentos ‘novos’, mas os mesmos enviados por e-mail acrescidos de chancela cartorária, em cumprimento ao edital;

c) não faria sentido exigir da empresa que providenciasse a chancela cartorária antes de sua habilitação ou do próprio resultado do certame e, ademais, o edital não veda o procedimento;

d) causa espécie a tentativa da representante de macular o nome da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. ao insinuar que a empresa teria se acomodado e pressentido ‘que algo positivo poderia ocorrer e portanto (...) não precisaria diminuir tanto seu lance’, pois em momento algum a empresa se acomodou e cumpriu o seu papel no certame, inclusive quanto à autenticação dos documentos.

8. Não podem prosperar as alegações do CRC/SP no sentido de que a assinatura de agente administrativo do Crea/SP é parte integrante do documento e a autenticação exigida pelo art. 35 da Lei 8.666/93 abarcaria, no presente caso, não somente as informações constantes na certidão, mas também a referida assinatura.

9. A partir do momento em que a veracidade do conteúdo da certidão pode ser conferida no site do Crea/SP, é irrelevante o local em que ela foi emitida ou mesmo quem a emitiu, haja vista que a referida certidão poderia ser apresentada sem assinatura alguma, ter a sua veracidade confirmada mediante simples consulta ao site do Crea/SP e ser considerada válida para fins de habilitação da licitante no certame.

10. Ademais, diferentemente do que afirma o CRC/SP, a legislação, em especial o art. 25, § 4º do Decreto 5.450/2005, autorizam a realização da consulta em tela (grifamos):

Lei 8.666/1993

art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3o É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Decreto 5.450/2005

art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

(...)

§ 4º Para fins de **habilitação**, a verificação pelo órgão promotor do certame nos sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova.

Edital do pregão eletrônico 16/2014

XV DA HABILITAÇÃO

(...)

3. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte, será assegurado o prazo de 02 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de negativa.

4. Eventualmente, o pregoeiro poderá diligenciar para atestar a veracidade das certidões de órgãos ou entidades emitidas por sites oficiais para que comprove a habilitação do licitante, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.

11. Como se vê, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, permite, para fins de habilitação - e não somente de regularidade fiscal - a verificação pelo órgão promotor do certame nos sítios oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões.

12. Assim, se a legislação permite a verificação de autenticidade, e o próprio órgão licitante acreditava que a certidão havia sido emitida pela Unidade de Atendimento do Crea/SP na cidade de Guarulhos, não haveria por que, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa inscrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescrevem o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, e o item XV do edital, não realizar a verificação junto ao site do Crea/SP.

13. Conduta diversa configura formalismo exagerado que pode levar, como no presente caso, à seleção de proposta R$ 28.800,00 mais cara.

14. Por fim, apenas a título de argumentação - já que refutada por nós a necessidade de autenticação para certidão do Crea/SP -, se o CRC/SP entende admissível, assim como a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda., que a autenticação dos documentos pode ser realizada após o envio das cópias por e-mail, o pregoeiro poderia, também em atenção aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, ter alertado a empresa Ductbusters Engenharia Ltda. acerca de seu entendimento de que haveria necessidade de autenticar a certidão em comento.

15. Destarte, somos de opinião que as manifestações do CRC/SP e da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. não lograram esclarecer a rejeição dos documentos da empresa representante e, posteriormente, a aceitação dos documentos da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.

16. Ante todo o exposto, propomos seja assinado prazo para que o Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC/SP), nos termos do artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, adote providências necessárias ao cumprimento do art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e dos princípios do interesse público, da economicidade, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa na licitação, tornando nulo o ato que desclassificou a proposta da empresa Ductbusters Engenharia Ltda. no pregão eletrônico 16/2014, bem como todos os atos posteriores do certame, retornando a licitação à fase de avaliação das propostas, para o prosseguimento do certame a partir desse ponto.

CONCLUSÃO

17. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

18. Confirmada a ocorrência objeto da oitiva, impende seja assinado prazo para que o Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC/SP), nos termos do artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, adote providências necessárias ao cumprimento do art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e dos princípios do interesse público, da economicidade, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa na licitação, tornando nulo o ato que desclassificou a proposta da empresa Ductbusters Engenharia Ltda. no pregão eletrônico 16/2014, bem como todos os atos posteriores do certame, retornando a licitação à fase de avaliação das propostas, para o prosseguimento do certame a partir desse ponto.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

19. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades, indicada no item 42.3 das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, assinar prazo para que que o Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC/SP), adote providências necessárias ao cumprimento do art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, do art. 3º da Lei 8.666/1993 e dos princípios do interesse público, da economicidade, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa na licitação, tornando nulo o ato que desclassificou a proposta da empresa Ductbusters Engenharia Ltda. no pregão eletrônico 16/2014, bem como todos os atos posteriores do certame, retornando a licitação à fase de avaliação das propostas, para o prosseguimento do certame a partir desse ponto.

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao representante e ao Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP);

d) arquivar o presente processo.”

É o relatório.

VOTO

Os autos tratam de representação, com requerimento de medida cautelar, formulada pela empresa Ductbusters Engenharia Ltda., noticiando possíveis irregularidades praticadas na condução do pregão eletrônico 16/2014, realizado pelo Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP), visando à contratação de empresa para manter o Plano de Manutenção, Organização e Controle - PMOC do sistema de ar condicionado da sede do CRC-SP (peça 1, p. 1-27). Foi classificada a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. pelo valor de R$ 376.800,00 (peça 5, p. 114-116).

2. A representante alega que foi irregularmente desclassificada em razão do envio de certidões sem a devida autenticação em cartório, quando deveriam ser autenticadas via *internet* pelo órgão promotor do certame, conforme o § 4º do art. 25 do Decreto 5.450/2005. Alegou que o Pregoeiro aceitou a inserção de documentos da empresa vencedora Coldtérmica Engenharia Ltda., sem que esta tivesse condições de habilitação no dia da realização do pregão eletrônico, em 5/9/2014, cujos documentos foram autenticados somente em 15/9/2014 às 13h55min. Afirma que apresentou recurso contra sua desclassificação no pregão eletrônico 16/2014, que foi parcialmente acolhido pelo pregoeiro, que aceitou a certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT), mas recusou a Certidão de Regularidade de Pessoa Jurídica junto ao Crea-SP por falta de autenticação cartorial. Afirma ainda que a empresa vencedora faz parte do mesmo grupo empresarial o qual pertence a atual contratada, por sessenta meses.

3. O CRC-SP suspendeu o certame até a decisão desta Corte de Contas.

4. A unidade técnica propôs indeferir a medida cautelar, realizar a audiência do pregoeiro e a oitiva da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.

5. Em Despacho à peça 13, manifestei-me essencialmente de acordo com a Secex/RJ e determinei a realização da oitiva do CRC/SP e da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.

6. Estou de acordo com a análise da unidade instrutiva quanto ao não acolhimento dos argumentos do CRC-SP no sentido de que a representante deveria ter apresentado cópia autenticada da certidão de pessoa jurídica do Crea/SP, ao invés de cópia simples, pois, "a assinatura firmada na referida certidão é parte integrante do documento e a autenticação exigida pelo art. 35 da Lei 8.666/93 abarcaria, no presente caso, não somente as informações constantes na certidão, mas também na referida assinatura".

7. Como bem anotado pela Secex/SP, "se a legislação permite a verificação de autenticidade, e o próprio órgão licitante acreditava que a certidão havia sido emitida pela Unidade de Atendimento do Crea/SP na cidade de Guarulhos, não haveria por que, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa inscrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em consonância com o que prescrevem o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, o art. 25, § 4º, do Decreto 5.450/2005, e o item XV do edital, não realizar a verificação junto ao site do Crea/SP. Conduta diversa configura formalismo exagerado que pode levar, como no presente caso, à seleção de proposta R$ 28.800,00 mais cara". Em adição, se o CRC-SP admitiu que a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. autenticasse documento após o envio de cópias por e-mail, também poderia ter alertado a empresa Ductbusters Engenharia Ltda. acerca de seu entendimento de que haveria necessidade de autenticar a certidão em comento.

8. Também não prosperam os argumentos da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda., no sentido de que as certidões e documentos não são documentos "novos", mas os mesmos enviados por e-mail acrescidos de chancela cartorária, em cumprimento ao edital, e de que não faria sentido exigir da empresa que providenciasse a chancela cartorária antes de sua habilitação ou do próprio resultado do certame e, ademais, o edital não veda o procedimento. Como registrado pela unidade instrutiva, a questão é que, em atenção aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado, o CRC-SP deveria ter dado, primeiro, a oportunidade para a representante apresentar a certidão com a autenticação requerida, o que não foi feito pelo pregoeiro.

9. Estou de acordo, portanto, com a análise da Secex/SP no sentido de que o CRC-SP e a empresa Coldtérmica Engenharia Ltda. não lograram esclarecer a rejeição dos documentos da empresa representante e, posteriormente, a aceitação dos documentos da empresa Coldtérmica Engenharia Ltda.

10. Em sintonia com a unidade instrutiva, entendo adequada a proposta para assinar prazo para que o CRC-SP anule o ato de desclassificação da empresa Ductbusters Engenharia Ltda., bem como os atos posteriores praticados no âmbito Pregão Eletrônico 16/2014.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 113/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-029.141/2014-1
2. Grupo: I - Classe: VII - Assunto: Representação.
3. Interessada: Ductbusters Engenharia Ltda. (CNPJ 03.541.616/0001-68)
4. Unidade: Conselho Regional de Contabilidade - SP.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ).
8. Advogado constituído nos autos: Jefferson Luiz de Lira Cardoso (OAB 247167/SP).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação com requerimento de medida cautelar, formulada pela empresa Ductbusters Engenharia Ltda., noticiando possíveis irregularidades praticadas na condução do pregão eletrônico 16/2014, realizado pelo Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP), visando à contratação de empresa para manter o Plano de Manutenção, Organização e Controle - PMOC do sistema de ar condicionado da sede do CRC-SP (peça 1, p. 1-27),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, *caput*, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de quinze dias para que o Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP) adote as providências necessárias no sentido de anular o ato que desclassificou a proposta da empresa Ductbusters Engenharia Ltda. no âmbito do pregão eletrônico 16/2014, bem como os atos subsequentes;

9.3. dar ciência do inteiro teor desta deliberação ao Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo (CRC-SP) e às empresas Ductbusters Engenharia Ltda. e Coldtérmica Engenharia Ltda., e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0113-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 006.232/2008-8.
Natureza: Agravo (Levantamento).
Agravante: Antônio Carlos Pinto de Azeredo (CPF 109.741.057-91).
Entidades: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Transportadora Gasene S.A. (TGS).
Responsáveis: Antônio Carlos Pinto de Azeredo (CPF 109.741.057-91); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogados constituídos nos autos: Lycurgo Leite Neto (OAB/DF 1.530-A); e outros.

RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização realizada na modalidade de levantamento sobre as obras do Projeto Gasene – Implantação do Gasoduto Cacimbas-Catu, em cumprimento ao Acórdão 461/2008-TCU-Plenário, de sorte que se aprecia, no presente momento, agravo interposto pelo Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo, Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A, em 12/1/2015, em face do despacho que proferi em 15/12/2014 (Peça nº 40).

2. Em suma, o agravante se insurge contra o aludido despacho decisório que determinou: (i) o envio de cópia completa dos autos ao Departamento de Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, aí incluídas as cópias da minuta de acórdão que foi submetido ao Plenário do TCU na Sessão Extraordinária de 9/12/2014 e do despacho ora agravado; (ii) a realização de diligência saneadora junto à Petrobras pela então SecobEnergia; e (iii) a autuação de processo específico de acompanhamento com a promoção de audiências e oitivas de todos os responsáveis e/ou interessados.

3. Em sua peça recursal (Peça nº 73), o Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo, por intermédio de seus advogados, articula os seguintes argumentos:

"*I. DO CABIMENTO DO PRESENTE AGRAVO E SUA TEMPESTIVIDADE*

1. O Agravante somente tomou ciência da decisão proferida em 15.12.2014 após seu representante legal obter cópia integral do processo administrativo em 06.01.2014, de forma que o prazo legal para apresentação do presente agravo se encerra em 12.01.2014. Manifesta, portanto, sua tempestividade.

2. De acordo com o art. 289 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, caberá agravo de despacho decisório do relator desfavorável à parte no prazo de cinco dias, a saber:

'Art. 289. De despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 cabe agravo, no prazo de cinco dias, contados na forma do art. 183.

§ 1º Interposto o agravo, o Presidente do Tribunal, o presidente de câmara ou o relator poderá reformar o seu despacho ou submeter o feito à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo.

(...) §4º A critério do Presidente do Tribunal, do presidente de câmara ou do relator, conforme o caso, poderá ser conferido efeito suspensivo ao agravo.'

3. Uma breve leitura da decisão agravada não deixa dúvida quanto ao seu caráter decisório desfavorável à parte. Nesse sentido, convém destacar alguns trechos da referida decisão:

'Considerando, todavia, que, a despeito do aludido pedido de vista, o próprio Ministro Bruno Dantas e, também, o Plenário do TCU acolheram a minha proposta no sentido de serem imediatamente adotadas as medidas processuais constantes da minuta de acórdão que estava sendo submetida à deliberação do Colegiado;

(...) Considerando, enfim, que o presente feito traz informações que podem se mostrar relevantes para o deslinde, da Operação Lava-Jato (...) Determino que, de imediato e com a máxima urgência, a SecobEnergia adote as seguintes medidas:

1. Enviar cópia integral dos presentes autos, aí incluída a cópia integral da minha minuta de acórdão, acompanhada do relatório e da proposta de deliberação que a fundamenta, bem como a cópia deste despacho, aos órgãos da polícia federal e do Ministério Público Federal que, diretamente, atuam no caso da Operação

Lava-Jato, alertando-os sobre a necessidade de salvaguarda do sigilo de todas essas informações, diante da classificação de sigilo atribuída originalmente pelo TCU'

4. Em vista disso, o Ministro Relator determinou a remessa da cópia integral do Processo TC nº 006.232/2008-8, bem como da minuta de voto levado à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas da União à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal do Paraná, responsáveis pela Operação Lava Jato, pelo que não resta dúvida acerca do caráter decisório e não meramente processual do despacho, uma vez que o referido Ministro adiantou suas considerações a respeito do mérito do aludido Processo em manifesto prejuízo ao Agravante.

5. O prejuízo se mostra tanto mais grave quando se verifica, sem maior esforço, que a extração de peças e seu encaminhamento ao MPF e PF do Paraná foi feito de forma açodada, sem observar as regras de competência determinadas pelo Código de Processo Penal, a existência de causa provável necessária ao encaminhamento, a manifesta dessemelhança entre as imputações contidas neste processo e as acusações formalizadas na Operação Lava Jato e, por último mas não menos importante, fazendo chegar às mãos do ***parquet*** *e da polícia minuta de voto do relator que não está disponível nos autos para a parte interessada.*

6. Tal proceder, com o devido respeito, sobre violar o dever de sigilo das decisões judiciais ou administrativas antes da proclamação do julgamento, não confere com os princípios da imparcialidade e busca da justiça e termina por desatender e vulnerar as mais basilares garantias constitucionais, tais como presunção de inocência e direito à ampla defesa e contraditório, em manifesto prejuízo à defesa do Agravante.

7. Veja-se que, em julgamento de agravos interpostos por José Sérgio Gabrielli de Azevedo e Petrobrás, o Ministro Relator alegou que a decisão agravada não possui conteúdo decisório e não fez com que as partes sofressem qualquer prejuízo, nos seguintes termos:

'Como se vê, todas as medidas foram adotadas com a prévia anuência do Plenário do TCU e, até também, com a prévia ciência do Ministro-Revisor Bruno Dantas, não resultando, ainda, em prejuízo para a defesa dos responsáveis, até mesmo porque, com o referido envio do despacho e da minuta de acórdão, deu-se notícia, de modo claro, aos órgãos de investigação (PF e MPF) no sentido de que se tratava do envio de documentação ainda não submetida à decisão definitiva do TCU, sobretudo quando se verifica que todas as deliberações tinham e têm natureza processual, e não material'

8. No entanto, tal linha de entendimento não merece prosperar, uma vez que, como já referido, ao disponibilizar não só a cópia integral do Processo TC 006.232/2008-8 como também minuta de voto ainda não submetida de forma definitiva ao Plenário do TCU aos órgãos de investigação, o Ministro Relator deixou transparecer seu posicionamento individual acerca da matéria de mérito em discussão nesse processo administrativo, o qual não necessariamente refletirá o posicionamento dos demais Ministros que compõem o Plenário, após a dilação probatória, coleta de depoimentos e demais elementos técnicos que permitam demonstrar a inexistência de qualquer infração.

II. IMPOSSIBILIDADE ABSOLUTA DE ENVIO DE PEÇAS AO MPF E PF DO PARANÁ: INCOMPETÊNCIA DESSES ÓRGÃOS PARA APURAÇÃO DE EVENTUAIS CRIMES DECORRENTES DO PROCESSO Nº 006.232/2008-8

9. Sem a pretensão de se exaurir, ***ab initio****, questões de ordem meritória que serão devidamente enfrentadas em momento oportuno, mister se faz, a título preliminar, o esclarecimento de nuances técnico-processuais que, salvo melhor juízo, impediriam,* ***prima facie****, a extração de peças do presente feito aos órgãos do Ministério Público Federal e da Polícia Judiciária que compõem a Força Tarefa destacada para apuração de eventuais infrações penais na famigerada operação Lava Jato, em trâmite no estado do Paraná, tal como fora alvitrado em decisão interlocutória de lavra do I. Ministro Relator que ora se impugna.*

10. Como é sabido, na seara do processo penal a competência territorial é definida, em princípio, pelo local da infração, consoante vaticina o art. 70, ***caput****, do Código de Processo Penal,* ***in verbis****:*

'Art. 70. A competência será, de regra, determinada pelo lugar em que se consumar a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução.'

*11. A **ratio essendi** do dispositivo legal em tela é, pois, proporcionar maior facilidade na coleta do material probatório disponível, bem como a sua produção em juízo, pois, nas irretocáveis lições de Eugênio Paceili, 'aqui, a maior preocupação da legislação ordinária é, pois, com a reconstrução da verdade processual, atentando-se sobremaneira à qualidade da instrução probatória e às regras atinentes e pertinentes à formação do convencimento judicial' (Eugênio Paceili de Oliveira, Curso de Processo Pena 9. ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro:2008, p.220).*

12. De tal sorte é que, para se aferir a competência ratione loci em matéria circunscrita ao âmbito penal é imprescindível se perquirir as potenciais capitulações delitivas do caso em tela para então, em momento subsequente, debruçar-se sobre seus respectivos momentos consumativos e, assim, identificar em que local a figura típica se perfez.

*13. Pois bem. **In casu**, o procedimento administrativo deflagrado com vistas a apurar a lisura dos contratos referentes a obras do projeto GASENE para implantação do Gasoduto Cacimbas (ES) - Catu (BA), teria constatado, com arrimo em entendimento esposado pela equipe técnica da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - SECOB, indícios de irregularidades supostamente perpetradas pelo ora Agravante na qualidade de Diretor da Transportadora Gasene. Seriam elas, **in litteris**:*

'4. As irregularidades que ensejaram a apresentação de justificativas dos responsáveis em questão foram as seguintes:

(a) execução das obras do Gasoduto Cacimbas - Catu sem a dotação de recursos orçamentários da Lei Orçamentária Anual de 2008;

Responsável: Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (Diretor Presidente da Petrobrás)

(b) contratação da empresa Sinopec International Petroleum Service Corporation pela Transportadora Gasene S/A para construção do Gasoduto Cacimbas - Catu, sem prévia realização de procedimento licitatório.

Responsável: Sr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (Diretor Presidente da Petrobrás)

Responsável: Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo (Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A)

(c) inexistência de composições analíticas de preços unitários dos serviços dos contratos relativos à obra do Gasoduto Cacimbas - Catu e pelo fato de vários itens de serviços das Planilhas de Preços Unitários dos contratos serem expressos genericamente por verba, caracterizando descumprimento do art. 7°, §2°, inciso II, da Lei n° 8.666/1993;

Responsável: Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo (Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A)

(d) contratação da empresa Sinopec pelo valor de R$ 266.260.000,00 para gerenciar a obra de construção do Gasoduto Cacimbas - Catu, caracterizando pagamento indevido, uma vez que a Petrobrás, por meio do contrato CMA, no valor de R$ 310.000.000,00, está encarregada da administração e gerenciamento dos contratos de construção e montagem e, também, de supervisionar as subcontratadas da Sinopec;

Responsável: Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo (Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A)

(e) falta de critério de aceitabilidade de preços unitários das Planilhas de Preços unitários - PPU dos contratos relativos à construção do Gasoduto Cacimbas - Catu, caracterizando descumprimento do art. 40, inciso X, da Lei n° 8.666/1993;

Responsável: Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo (Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A)

(f) vários serviços constantes das Planilhas de Preços Unitários dos contratos de construção do Gasoduto Cacimbas - Catu estarem superiores aos preços de mercado, sem a apresentação das justificativas previstas no art. 115, §1°, da Lei n° 11.514/2007.

Responsável: Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo (Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A)'

14. Embora não se pretenda no agravo em tela adentrar a matéria de mérito das imputações lançadas, parece imprescindível destacar, até para a correta compreensão da matéria, que o agravante jamais tomou parte no processo decisório relativo às contratações feitas pela TRANSPORTADORA GASENE S/A, de modo que eventuais irregularidades que porventura tenham ocorrido não seriam fruto de ato decisório de sua parte.

15, De todo modo, um exame sumário das imputações destinadas ao ora Agravante, ainda que consistentes fossem - o que se refuta veementemente por razões que serão delineadas em momento oportuno -, em um juízo hipotético de subsunção às figuras típicas existentes no seio do Direito Penal Pátrio, poderiam sugerir, quando muito, capitulação junto aos artigos 312 do Código Penal e 89,

caput, *da Lei nº 8.666/93, cujos preceitos incriminadores, abaixo transcritos, veiculam, respectivamente, os crimes de peculato e dispensa ilegal de certame licitatório:*

'Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.'

16. Veja-se que à luz das irregularidades administrativas apontadas nos itens 'b', 'c', 'd', 'e' e 'f' do relatório de Levantamento de Auditoria do TCU, outro entendimento não merece guarida, eis que as infrações ali discriminadas gravitam, de um modo geral em torno da celebração e execução do contrato avençado entre a Transportadora Gasene e a EPCista Sinopec, que, em tese, não apenas teria sido avençado à margem das hipóteses legais que autorizariam a dispensa do certame licitatório, como também albergariam valores para execução de seu objeto em patamares acima da média do mercado - o que sugeriria a existência de superfaturamento.

17. Firmadas essas premissas, mister se faz prosseguirmos com a análise do momento consumativo dos hipotéticos delitos em tela.

18. Na esteira do que determina pacífica jurisprudência dos Tribunais Superiores, no que toca ao delito de dispensa irregular de licitação, seu momento consumativo se verifica no instante em que é praticado o ato administrativo que chancela a realização do certame fora das hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93. Vejamos:

'PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM ***HABEAS CORPUS****. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. OPERAÇÃO IRREGULAR DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA (ART. 16,* ***CAPUT****, DA LEI 7.492/86) E QUADRILHA (ART. 288 DO CÓDIGO PENAL). PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA, PELA PENA EM ABSTRATO. TRANSCURSO DO LAPSO PRESCRICIONAL ENTRE A DATA DA CESSAÇÃO DA PERMANÊNCIA E O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE, EM VIRTUDE DA OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO (ART. 89,* ***CAPUT****, DA LEI 8.666/93) E PECULATO-DESVIO (ART. 312,* ***CAPUT****, DO CÓDIGO PENAL). PEÇA ACUSATÓRIA QUE DESCREVE, SATISFATORIAMENTE, A CONDUTA, EM TESE, DELITUOSA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE FLAGRANTE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.*

1. Busca-se, no presente recurso, a concessão da ordem, para que seja reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, pela pena em abstrato, quanto aos delitos de dispensa indevida de licitação, de operação irregular de instituição financeira e de quadrilha, bem como a ausência de justa causa para a instauração da Ação Penal, por inépcia da denúncia, em relação a todos os crimes objeto da peça acusatória. II. O crime de operação irregular de instituição financeira é permanente e a participação do paciente, na suposta atividade criminosa, iniciou-se com a transferência da responsabilidade da arrecadação e repasse de valores, inclusive os referentes ao prêmio do seguro DPVAT, a entidade de natureza não bancária, e cessou com a sua exoneração do cargo de Diretor-Geral do DETRAN/MS, em 30/01/2002. Assim sendo, em face do prazo prescricional máximo de 08 (oito) anos, conclui-se que, entre a data da exoneração do paciente, em 30/0 1/2002, quando cessou a permanência, até o dia de recebimento da denúncia, em 22/06/2011, transcorreram mais de 08 (oito) anos, ocorrendo a prescrição da pretensão punitiva do delito em questão (art. 16, ***caput****, da Lei 7.492/96 c/c art. 109, IV, do Código Penal). III. O mesmo raciocínio deve ser aplicado ao crime de quadrilha, que, igualmente, é de consumação permanente, cujo prazo prescricional máximo também é de 08 (oito) anos. Portanto, é de se reconhecer, também quanto a ele, a prescrição da pretensão punitiva (art. 288 c/c art. 109, IV, ambos do Código Penal). IV. Não reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva estatal, em relação ao crime de peculato desvio, pois o prazo prescricional deste é de 16 (dezesseis) anos (art. 312,* ***caput****, c/c art. 109, II, ambos do Código Penal), e, segundo a denúncia, os fatos teriam ocorrido de julho de 1999 a dezembro de 2003. V. O crime de dispensa de licitação é de consumação instantânea, que ocorre no momento em que é praticado o ato administrativo que libera a realização do certame, fora das hipóteses previstas em lei. Tem-se que o crime consumou-se no dia 16/07/1999, data em que o paciente assinou o documento de dispensa de licitação, sob a alegação do caráter emergencial e de urgência dos serviços, que eram anteriormente*

prestados pela instituição financeira Banco do Brasil. Verifica-se que, entre a data do fato, em 16/07/1999, até o recebimento da denúncia, em 22/06/2011, não transcorreu o prazo prescricional máximo de 12 (doze) anos, para o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva estatal (art. 89, ***caput****, da Lei 8.666/93 do art. 109, III, do Código Penal). VI. Quanto aos crimes imputados ao paciente e ainda não prescritos - dispensa indevida de licitação e peculato-desvio -, a denúncia descreve as condutas por ele, em tese, praticadas, com os elementos indispensáveis à configuração da existência dos delitos e dos indícios da autoria, necessários à deflagração da persecução penal. Assim sendo, somente a instrução processual permitirá o esclarecimento total dos fatos, descabendo o trancamento prematuro da Ação Penal, mormente na via estreita do* ***HABEAS CORPUS****, que não admite incursão na seara fático-probatória, notadamente em matéria fática complexa e controvertida, como a dos autos. VII. Recurso Ordinário em* ***HABEAS CORPUS*** *parcialmente provido, para trancar a Ação Penal 000619-74.2005.4.03.6000, em tramitação na 3 Vara Federal Criminal de Campo Grande/MS, em face da extinção da punibilidade do recorrente, pela prescrição da pretensão punitiva, pela pena em abstrato, em relação aos crimes de operação irregular de instituição financeira (art. 16,* ***caput****, da Lei 7.492/96 c/c art. 109, IV, do Código Penal), e de quadrilha (art. 288 dc art. 109, IV, ambos do Código Penal), devendo a Ação Penal prosseguir, quanto aos demais delitos (art. 89 da Lei 8.666/93 e art. 312,* ***caput****, do Código Penal). (RHC 33965/MS, Ministra Relatora Assusete Magalhães - SEXTA TURMA, data do julgamento: 03/12/2013, data da publicação: 19/12/2013)*

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL N9 251.640 - ES (2012/0234015-1)

RELATOR: MINISTRO SEBASTIÃO REIS JÚNIOR AGRAVANTE: RONALDO MOREIRA MACHADO ADVOGADOS: SEBASTIÃO RIVELINO DE SOUZA AMARAL MARCIO AZEVEDO SCHNEIDER E OUTRO (5) AGRAVADO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI. DOLO ESPECÍFICO. EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO. NECESSIDADE. ATIPICIDADE DA CONDUTA.

Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial, a fim de restabelecer a sentença, nos termos da fundamentação. DECISÃO Trata-se de agravo interposto por Ronaldo Moreira Machado contra decisão do Tribunal de Justiça do Espírito Santo que, em juízo de admissibilidade, inadmitiu o recurso especial por ele interposto. Narram os autos que o agravante, denunciado pela suposta prática do crime tipificado no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, c/c o art. 29 do Código Penal, foi, após regular instrução, absolvido pela sentença de fis. 1.499/153 1, com fundamento no art. 386, III, do Código de Processo Penal. Apenas a acusação apelou. O Tribunal local deu provimento ao recurso em acórdão assim ementado (fis. 1.660/1661): APELAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO - IRREGULARIDADES NO CONTRATO DE CONCESSÃO REMUNERADA DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO DO QUARTEL DO COMANDO GERAL DA PM/ES COM A EMPRESA ATL - ALGAR TELECON LESTE S/A, SUCEDIDA, POSTERIORMENTE, PELA CLARO S/A, CUJO OBJETO ERA A CESSÃO DE ÁREA DE 10X12 M, LOCALIZADA NAQUELE QUARTEL, PARA A INSTALAÇÃO DE ESTAÇÃO RÁDIO - BASE PARA DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TELEFONIA CELULAR. CONTRATAÇÃO PARTICULAR SEM LICITAÇÃO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO REGULAR. DEPÓSITOS DOS VALORES PERCEBIDOS EM CONTA CORRENTE PARTICULAR. IRRELEVÂNCIA DE AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ESTADO. CRIME FORMAL. PRESCINDIBILIDADE DE DOLO ESPECÍFICO. RECURSO PROVIDO PARA CONDENAR O RECORRIDO NAS PENAS DO CRIME PREVISTO NO ART. 89, DA LEI 8.666/93. 1. Conforme preceito constitucional contido no art. 37, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. 2. A Lei 8.066/90, ao instituir as normas pertinentes à licitação e contratos pela Administração Pública, excepcionou em seus artigos 17, 24 e 25, a regra geral constitucional, relacionando hipóteses de cabimento de inexigibilidade e dispensa de licitação. 3. Desses dispositivos legais infere-se que, em se tratando de concessão de uso de imóvel público a outro órgão ou entidade estranhos à Administração Pública, é imprescindível o procedimento licitatório. 4. Em seu artigo 89, a Lei 8.666/93 impõe pena de 03 a 05 anos de detenção a quem 'dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade'. S. Trata-se de crime cujo elemento subjetivo é o dolo, evidenciado no conhecimento, pelo agente, de que a dispensa ou inexigibilidade da licitação se haverá de efetivar em desacordo com a lei, ou com inobservância às formalidades exigidas pela legislação correspondente. Inexiste, assim, a necessidade de que se exija qualquer elemento de caráter subjetivo diverso da vontade de contratar, inobservando as regras pertinentes ao caso. 6. Consuma-se o delito no momento em que o agente público

determina a aquisição direta de obras, bens ou serviços optando por dispensar a licitação ou no exato instante em que as formalidades que deveriam revestir a prática do ato são ignoradas pelo agente. 7. Recurso a que se dá provimento. Os embargos de declaração opostos pela defesa foram rejeitados. Nas razões do especial, apontou o recorrente ofensa aos arts. 18 do Código Penal e 89 da Lei n. 8.666/1993, ao argumento de ausência de configuração do tipo penal, pois a conduta abstratamente prevista no artigo 89 da legislação especial não foi praticada pelo recorrente, faltando elementos do tipo penal, de forma a impossibilitar a caracterização do delito (fl. 1.715). Asseverou que a sua conduta não foi pautada pelo dolo e, via de consequência, pela ilegalidade e que o contrato firmado não gerou qualquer prejuízo à Administração Pública, ao revés, auxiliou na Manutenção Administrativa da Corporação da PMES, ficando desvelado a situação crítica em que se encontrava (fl. 1.716). Apresentadas contrarrazões (fis. 1.729/1.735), o recurso especial não foi admitido, por incidência das Súmulas 284/STF e 83/STJ (fis. 1.738/1744). Contra essa decisão o recorrente interpõe agravo (fis. 1.750/1.778). Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso, nos termos da seguinte ementa (fl. 1.809): AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIME DA LEI DE LICITAÇÕES. ALEGADA AFRONTA AO ARTIGO 89 DA LEI 8.666/93. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS NS 282 E 356 DO EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1 - Não tendo sido observado o requisito do prequestionamento sequer na modalidade implícita, o conhecimento do recurso especial esbarra no óbice das Súmulas nos 282 e 356 do Excelso Supremo Tribunal Federal. II - Parecer pelo conhecimento e não provimento do agravo em recurso especial. É o relatório. O recurso merece ser conhecido, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, pelo que passo ao exame do mérito do recurso especial. A tese defensiva veiculada nas razões do especial consiste na alegação de que a caracterização do crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, que tipifica a conduta de dispensa irregular de licitação, exige o dolo específico de prejudicar a Administração ou de obter vantagem indevida, bem como o efetivo prejuízo aos cofres públicos. Extrai-se dos autos que a sentença de fis. 1.499/153 1 absolveu o recorrente da imputação que lhe foi feita na denúncia, mediante os seguintes fundamentos (fis. 1.522/1.531 grifo nosso): [...] Consta na denúncia que o Coronel Machado, à época Comandante Geral da Polícia Militar, firmou contrato de concessão remunerada de uso de espaço público do Quartel do Comando Geral da PMES com a empresa ATL-Algar Telecom Leste S/A, sucedida posteriormente pela Claro S/A, para a instalação de uma antena de estação rádio base, às fis. 968, 979. Consta ainda, que o citado contrato encontrasse eivado de irregularidades, uma vez que além da contratação direta de particular, burlando a lei de licitações, o denunciado indicou a conta bancária de uma associação privada - ASSECOGE, para que fossem depositados os valores contratados. Na concessão de uso o Estado permite que o particular se utilize de parcela de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais. Ainda que seja bem de uso especial, a concessão de uso de espaço público é possível. Nos termos do art. 2 da Lei nº 8.666/93 a concessão exige licitação, sendo silente no que tange à modalidade, aplica-se por analogia o artigo 23, II do mesmo texto legal, sendo o critério de julgamento 'maior lance ou oferta', na forma do artigo 45, IV da lei em epígrafe. De fato, e como dito, o contrato deveria ter sido precedido de licitação, não se enquadrando nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade. No entanto, conforme constatado nos autos, durante o período em que foi elaborado o contrato de concessão de uso, o Estado do Espírito Santo passava por um período de dificuldades financeiras. Durante a crise, o Governador do Estado incentivou os órgãos públicos a realizarem parcerias com empresas privadas, para manter a gestão sadia dos órgãos. A área era ociosa. A instalação da antena iria beneficiar usuários naquela área, pois a empresa ATL-Telecom era a única empresa de telefonia que não possuía cobertura na região – como mencionado pelo denunciado em seu interrogatório. Em contrapartida, a concessão do uso do bem traria para a Polícia Militar recursos que o Governo do Estado, em crise, não repassava. Restou demonstrado nos autos que os valores recebidos em decorrência do contrato com a antena, apesar de inicialmente na conta do Banco Real, conta-corrente n. 2 17050080/4, agência n. 0883, depois na conta da ASSEGOGE e na FUNCOOP-CFA e, finalmente na ASSENTRAN, eram revestidos em prol da Polícia Militar, que adquiria matérias de informática, suprimentos, gasolina, peças para viaturas, entre outros, conforme se observa nas declarações em juízo das testemunhas e documentos acostados às fis. 161/910. Sem tais recursos, seria extremamente difícil a condução da Polícia Militar, entidade de extrema importância para a coletividade. Portanto, diante do quadro de necessidade em que se encontrava o Estado do Espírito Santo e a Polícia Militar, com atrasos de salários, viaturas paradas e ameaça de aquartelamento dos policiais militares, a segurança da população estava seriamente comprometida. Contando com o incentivo do Governador do Estado para que fossem firmados convênios e parcerias com a iniciativa privada, para o agente, o contrato celebrado estava dentro da legalidade e seria, naquele momento,

para a Administração, uma forma de gerir de forma lícita a Polícia Militar. Nota-se ainda que logo após a assinatura do contrato, o denunciado Ronaldo foi para a reserva, o que contradiz com o objetivo de desvio de recursos públicos e burla ao processo licitatório. Leciona Jessé Pereira Junior. Comentários à Lei de Licitação e Contratos da Administração Pública. 7.ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, o tipo objetivo do art. 89 da Lei 8666/93 e o dolo, que corresponde ao 'conhecimento, pelo agente, de que a dispensa ou inexigibilidade da licitação se haverá de efetivar em desacordo com alei, ou ainda, que não o seja, que as estão processando com menosprezo das formalidades que a lei exige para tanto, tendo o agente a vontade livre de praticar as ações de acordo com a figura encartada no dispositivo. Conquanto possível a modalidade culposa do delito - como no caso do agente público que, sem observar detidamente a hipótese submetida a sua decisão, acaba por autorizar a aquisição direta, dispensando ou inexigindo licitação fora dos casos autorizados legalmente ou omitindo as formalidades necessárias-, não é ela punível, à falta de expressa previsão nesse sentido.' No caso, não restou demonstrado que o agente firmou o contrato com o objetivo livre e consciente de fraudar a licitação, dispensando ou inexigindo o certame fora das hipóteses legais. Certamente o denunciado agiu com descuido, uma vez em atenção ao artigo 82 da Lei de Licitação e na qualidade de Comandante Geral da Polícia não se comportou com a devida prudência que o cargo lhe exigia, agindo culposamente. No entanto, como destacado, a conduta culposa não é prevista no tipo penal o art. 89 da Lei 8666/93, razão pela qual, diante da inexistência de dolo, impõe-se a absolvição do denunciado Ronaldo Machado. Ademais, deve ser ressaltado que a Administração não auferiu prejuízos com a conduta do denunciado, uma vez que o valor arrecadado era utilizado na compra de suprimentos para a própria Polícia Militar. Nesse sentido, menciona Gustavo Octaviano Diniz Junqueira, em Legislação penal especial, vol.02, 2ed., São Paulo que 'O STJ debruçando-se sobre a matéria, exigiu prejuízo ao erário para a caracterização do delito. Nesta linha, embora a maior parte dos autores considere o delito como formal, entendemo-lo como material, exigindo-se um prejuízo ao erário para sua consumação no caso do ***caput****, e de vantagem para o particular no caso do parágrafo único.' [...] Como mencionado, os recursos do contrato da ATL-Telecomn inicialmente eram depositados na conta da ASSEGOGE, posteriormente na FUNCOOP-CFA e ASSETRAN, entidade privada vinculada ao Batalhão de Trânsito da Policia Militar do Espírito Santo - conta n. 12.212.213, Banco Banestes, denominada 'contribuições diversas'. O denunciado Antônio Carlos Coutinho, que assumiu o Comando da Polícia Militar em junho de 2006, possuía conhecimento do contrato irregular e determinou que os recursos fossem depositados na conta da ASSESTRAN/BPRv. O gerenciamento dos valores depositados, era de responsabilidade do Subcomandante Geral da Polícia Militar, coronel Cano Marx Siqueira Rocha. Na qualidade de Comandante do BRPv, o coronel Valdir Leopoldino da Silva Júnior, exercia o cargo de Diretor Presidente da ASSETRAN/BPRv e possuía a competência para deliberar sobre as despesas que seriam realizadas com as verbas depositadas na associação. Finalmente, o denunciado Altiere de Cano da Silva Machado, como Diretor Financeiro da ASSETRAN/BPRv era responsável pela assinatura dos cheques, igual responsabilidade era atribuída ao presidente e o tesoureiro, bastando duas assinaturas. Assim, segundo a denúncia, ao realizarem despesas com os recursos provenientes do contrato da antena ALTTelecom depositados de forma irregular na conta da ASSETRAN/BPRv burlavam a lei de licitações. Na forma do artigo 2 9 da Lei de Licitações, as compras realizadas pela Administração dependem de prévia licitação. O artigo 24 estabelece hipóteses de dispensa de licitação para compras de pequeno valor, dispondo no inciso II 'para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea a, inciso II do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram as parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez'. O artigo faz referência a 10% do valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) estabelecido para a modalidade convite. Portanto, para compras de até R$ 8.000,00 (oito mil reais) dispensa-se a licitação. Nota-se que as aquisições realizadas pelos denunciados, voltadas como dito, para a própria instituição, não ultrapassavam tal valor, conforme documentos acostados às fis. 161/910, sendo dispensada a licitação. Além disso, deve ser mencionado que de acordo com o depoimento das testemunhas havia uma preocupação em elaboração de orçamentos, com a apresentação das notas fiscais e prestação dos gastos. Finalmente resta destacar que o tipo penal do artigo 89 da Lei de Licitações menciona ainda o descumprimento de formalidades elencadas no artigo 26 da Lei n. 8666/93, que estabelece 'As dispensas previstas no §§ 2 2 e 42 do art. 17 e no inciso III e seguintes do artigo 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8 9 desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos.', o que não configura a hipótese dos autos. Nessa toada, a Presentante Ministerial requereu a*

absolvição dos denunciados à exceção de Ronaldo. Despiciendos considerações quanto à ausência de prejuízo ao erário e dolo específico. Ante o exposto, diante da inexistência de dolo dos agentes e a ausência de prejuízo para a Administração Pública, a conduta não se amolda ao tipo penal, não impedindo, contudo responsabilização nas esferas administrativa e cível. Nesta ótica, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO CONTIDO NA INICIAL, e ABSOLVO os denunciados ANTONIO CARLOS BARBOSA COUTINHO, CARLO MARX SIQUEIRA ROCHA, RONALDO MOREIRA MACHADO, VALDIR LEOPOLDINO DA SILVA JUNIOR E ALTIERE DE CARLO DA SILVA MACHADO, já qualificados nos autos, da imputação que lhes fora feita na inicial, uma vez que o fato praticado não constituiu infração penal, de conformidade com as disposições ínsitas no art. 386, inciso III, do CPP. [...] Por sua vez, a Corte de origem, ao dar provimento à apelação da acusação, entendeu que é inexigível, para a configuração do delito previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, a demonstração do dolo específico do agente, muito menos do prejuízo ao erário, como se vê dos trechos abaixo transcritos (fis. 1.666/1.669): [...] A Lei 8.666/93, em seu artigo 89, impõe pena de 03 a 05 anos de detenção a quem dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade . Na exegese do preclaro autor, o tipo objetivo e o momento consumativo desse delito, irrogado ao Recorrente na denúncia, respectivamente, é o dolo, correspondendo ao conhecimento, pelo agente, de que a dispensa ou inexigibilidade da licitação se haverá de efetivar em desacordo com a lei, ou, ainda, que não o seja, de que se as estão processando com menosprezo das formalidades que a lei exige para tanto, tendo o agente a vontade livre de praticar as ações de acordo com a figura encartada no dispositivo. Configura-se, pois, no caso, o dolo direto de primeiro grau, inexistindo, na definição legal do tipo subjetivo, a incidência de qualquer elemento subjetivo do injusto a vestir a vontade e a consciência do agir criminosos ... as duas primeiras figuras se consumam no momento em que o agente público determina a aquisição direta de obras, bens ou serviços dispensando a licitação ou reputando-a inexigível; a terceira conduta se consuma no instante em que as formalidades que deveriam revestir a prática do ato são ignoradas pelo agente. Cuida-se, no caso, de tipo que consubstancia crime classificado como formal, haja vista que a tipicidade se esgota com a mera prática da conduta, irrelevante a superveniência de qualquer resultado naturalístico, que não integra o tipo (op. Cit. P. 901/902). A tal respeito, aliás, trago à colação decisões do Superior Tribunal de Justiça: [...] Sob tais considerações, há que ser dado procedência ao apelo ministerial, a fim de que seja condenado o Réu Ronaldo Moreira Machado pela prática do crime previsto no artigo 89, da Lei 8, 666/93, nos termos pleiteados na exordial acusatória, reiterados através do presente recurso. [...] No entanto, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido diverge da atual jurisprudência, firmada no âmbito desta Corte Superior a partir do julgamento da APn n. 480/MG, em 29/3/2012. No referido julgado, a Corte Especial, acompanhando o entendimento do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (Inq n. 2.482/MG, julgado em 15/9/2011), firmou a compreensão de que a consumação do crime do art. 89 da Lei n. 8.666/1993 exige a demonstração do dolo específico, ou seja, a intenção de causar dano ao erário e a efetiva ocorrência de prejuízo aos cofres públicos. Veja-se: AÇÃO PENAL. EX-PREFEITA. ATUAL CONSELHEIRA DE TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. FESTA DE CARNAVAL. FRACIONAMENTO ILEGAL DE SERVIÇOS PARA AFASTAR A OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 89 DA Lei N. 8.666/1993. ORDENAÇÃO E EFETUAÇÃO DE DESPESA EM DESCONFORMIDADE COM A LEI. PAGAMENTO REALIZADO PELA MUNICIPALIDADE ANTES DA ENTREGA DO SERVIÇO PELO PARTICULAR CONTRATADO. ARTIGO 1, INCISO V, DO DECRETO-LEI N. 201/1967 C/C OS ARTIGOS 62 E 63 DA LEI N. 4.320/1964. AUSÊNCIA DE FATOS TÍPICOS. ELEMENTO SUBJETIVO. INSUFICIÊNCIA DO DOLO GENÉRICO. NECESSIDADE DO DOLO ESPECÍFICO DE CAUSAR DANO AO ERÁRIO E DA CARACTERIZAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO. - Os crimes previstos nos artigos 89 da Lei n. 8.666/1993 (dispensa de licitação mediante, no caso concreto, fracionamento da contratação) e 1, inciso V, do Decreto-lei n. 201/1967 (pagamento realizado antes da entrega do respectivo serviço pelo particular) exigem, para que sejam tipificados, a presença do dolo específico de causar dano ao erário e da caracterização do efetivo prejuízo. Precedentes da Corte Especial e do Supremo Tribunal Federal. - Caso em que não estão caracterizados o dolo específico e o dano ao erário. Ação penal improcedente. (APn n. 480/MG, Relator p/ acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Corte Especial, DJe 15/6/2012) A partir desse julgado, ambas as Turmas que compõem a Terceira Seção passaram a adotar o referido posicionamento, conforme se observa do seguinte precedente: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PENAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ARTIGO 89 DA LEI 8.666/93. ABSOLVIÇÃO. TESE RECURSAL DIVERGENTE DO FUNDAMENTO DA UTILIZADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. SÚMULA 284/ST17. COMPROVAÇÃO DO DANO. INEXISTÊNCIA. USURPAÇÃO DACOMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO. INOVAÇÃO VEDADA EM SEDE DE AGRAVO REGIMENTAL. 1. Incide o enunciado da

Súmula 284/STF no caso em que o fundamento da pretensão recursal diverge da tese adotada pela instância ordinária no acórdão recorrido. 2. O entendimento consolidado nesta Corte Superior é de que para a caracterização do delito do artigo 89 da Lei 8.666/93 exige-se a presença do dolo específico de causar dano ao Erário e a comprovação do efetivo prejuízo à Administração, o que não restou demonstrado ***in casu****. 3. A tese de que o acórdão vergastado configurou usurpação das funções do Poder Legislativo não foi objeto do apelo especial, o que impede sua análise em sede de agravo regimental por se tratar de indevida inovação. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp n. 1.304.179/RS, Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 25/9/2014) Nesse mesmo sentido: AgRg no AREsp n. 161.059/MA, Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 22/8/2014; AgRg no REsp n. 1.283.987/TO, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 17/10/2013; e REsp n. 1.133.875/RO, Ministro Marco Aurélio Bellizze, Quinta Turma, DJe 13/8/2012. Como visto, a sentença de fis. 1.499/1.531 afirmou expressamente que, na hipótese dos autos, não ficou demonstrado que o agente firmou o contrato com o objetivo livre e consciente de fraudar a licitação (inexistência de dolo específico), tampouco houve prejuízo suportado pela administração pública, de forma que a conduta do recorrente não se amoldou ao tipo penal. Nesse contexto, deve ser dado provimento ao presente, recurso, em observância ao entendimento firmado pela Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça. Ante o exposto, conheço do agravo para dar provimento ao recurso especial, a fim de restabelecer a sentença absolutória, proferida com fundamento no art. 386, III, do Código de Processo Penal. Publique-se. Brasília, 09 de dezembro de 2014. Ministro Sebastião Reis Júnior Relator.'*

19. Vinculando os julgados transcritos com o caso em apreço, tem-se que, de acordo com o entendimento sugerido pelo ilustre Ministro Relator do vertente procedimento administrativo, a Transportadora Gasene, na qualidade de SPE, fora empregada pela Petrobrás, supostamente sua controladora de fato, para a realização de empreendimentos cujos objetos relacionar-se-iam a atribuições constitucionalmente definidas como monopólio da União e que, por essa razão, deveriam sujeitar-se a toda principiologia e legislação aplicáveis à Administração Pública - inclusive referente ao dever de licitar-, embora formalmente fosse uma pessoa jurídica de direito privado.

20. Embora tal alegação esteja, a princípio, circunscrita ao mérito da presente demanda, o que é imperioso se firmar por ora é que inexiste no presente caso ato administrativo que formalize a dispensa do certame licitatório - marca da consumação do delito consubstanciado no artigo 89, ***caput****, Lei nº 8.666/93 - justamente porque a Transportadora Gasene, em princípio, por ser pessoa jurídica de direito privado, não teria o dever de realizar procedimentos licitatórios prévios às suas contratações, quiçá formalizar atos de dispensa do certame quando entendesse cabível.*

21. Por esta razão, ***in casu****; há que se admitir que, se algum delito dessa natureza de fato tivesse existido, o que se rechaça veementemente, o momento de consumação repousaria exatamente no ato de celebração do contrato entre a Transportadora Gasene - na qualidade de* ***longa manus*** *da Petrobrás, nos termos aventados pelo relatório de levantamento de auditoria- e a Sinopec, EPCista contratada para realização da obra de construção do Gasoduto Cacimbas-Cata.*

22. Seria este, pois, o instante em que, ao menos indiretamente, ter-se-ia se dispensado a licitação, procedendo a Transportadora Gasene à contratação direta de empresa fora das hipóteses legais previstas pela Lei nº 8.666/93 a que estaria, supostamente, adstrita.

23. Analisando o contrato de Projeto, Aquisição, Suprimento e Construção para o Gasoduto Cacimbas-Catú firmado entre a Transportadora Gasene S.A e a Sinopec International Petroleum Service Corporation - SIPSC, embora não seja possível de plano, se aferir precisamente o local de sua celebração, verifica-se com facilidade que nem a sede das empresas das partes contratantes, nem o local de execução dos serviços objeto da avença, possuem qualquer relação com o Estado do Paraná.

24. Segundo consta à ti 129 (numeração Secob) dos autos do procedimento administrativo que veicula parte do contrato de EPC aqui mencionando, tanto a Transportadora Gasene, como a Sinopec e, inclusive, a Petrobrás - que figura no referido instrumento na qualidade de interveniente - apresentam endereços comerciais situados na cidade do Rio de Janeiro.

25. Além disso, quanto ao objeto do contrato, é estreme de dúvidas que a construção do gasoduto Cacimbas-Cata (GASCAC), ligando terminais do município de Linhares no Espírito Santo a Pojucá na Bahia, absolutamente nenhum vínculo possui com o Estado do Paraná.

26. No que foca ao delito de peculato desvio - admitindo-se apenas para exaustão do debate que o agravante pudesse enquadrar-se no conceito de funcionário público constante do artigo 327 do Código Penal -, a jurisprudência tem apontado como momento consumativo da figura delitiva em apreço a ocasião em que o funcionário dá à coisa pública destinação diversa da que foi determinada pela Administração, objetivando alcançar proveito próprio ou alheio. ***In verbis****:*

'a) CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. IMPUTAÇÃO DO CRIME DE PECULATO-DESVIO. DEPUTADO FEDERAL QUE NOMEOU EMPREGADO DOMÉSTICO COMO SECRETÁRIO PARLAMENTAR. CONSUMAÇÃO DO DELITO. MOMENTO DO EFETIVO DESVIO DO DINHEIRO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL DO DISTRITO FEDERAL. 1. Conforme dispõe o art. 70 do Código de Processo Penal, 'a competência será, de regra, determinada pelo lugar em que se consumar a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução'. 2. Imputando-se a prática, em tese, do crime previsto no art. 312, caput, segunda parte, do Código Penal, o momento consumativo ocorre quando o funcionário público efetivamente desvia o dinheiro, valor ou outro bem móvel, independente da obtenção da vantagem indevida. 3. Verifica-se que todos os atos responsáveis pelo desvio da verba pública foram realizados no Distrito Federal, quais sejam, a indicação do nome do empregado particular do denunciado como secretário parlamentar, a sua nomeação e inclusão na folha de pagamento da Câmara dos Deputados, ocasião em que passou a receber a remuneração correspondente ao cargo, deixando, contudo, o órgão legislativo federal de receber a devida contraprestação (assessoria parlamentar), evidenciando-se a competência do Juízo suscitante para processar e julgar o feito. 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da 12 Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, o suscitante. (STJ - CC: 11919 DF 2011/0267655-1, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 14/08/2013, S3 – TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 20/08/2013)'

27. Partindo-se da construção efetuada pelo TCU de que a Petrobrás exercia controle efetivo da Transportadora Gasene e que os preços veiculados no contrato celebrado entre a Transportadora Gasene e a Sinopec estariam superfaturados e, em razão disso, parte do capital teria tido, através da pessoa jurídica na qual figura como diretor o ora Agravante, destinação diversa da prevista em plano orçamentário com vistas a beneficiar terceiros, seria forçosa a conclusão de que, à semelhança do crime do artigo 89 da Lei nº 8.666/9 3, o crime do artigo 312 do Código Penal também teria tido lugar no local em que se reputa avençado o instrumento particular de EPC - valendo para cá todas as considerações tecidas acerca do objeto e das partes contratantes do mencionado contrato.

28. Diante das considerações tecidas, com a máxima vênia ao entendimento ***decisum*** *interlocutório que ora se desafia através do presente agravo, é imperioso concluir que inexiste à luz dos fatos retratados no presente procedimento administrativo qualquer repercussão de ordem penal que justifique a extração de peças para (original não legível) do Paraná, onde se localiza a força tarefa da denominada operação Lava-Jato.*

29. Apenas para que não subsista qualquer aresta de dúvida quanto à inexistência de liame jurídico entre os fatos que ora se apuram e o esquema delitivo investigado na Operação Lava Jato, cumpre salientar que as investigações iniciais que deram azo à fixação de competência junto ao estado do Paraná tinham por objeto inicial supostas operações de branqueamento de capitais, em tese produto de crimes contra a Administração Pública que teriam se consumado com a realização de investimentos industriais na cidade de Londrina/PR.

30. As investigações posteriores atraídas para o Estado do Paraná em momento subsequente, somente o foram por terem sido originadas de elementos de informação colhidos no curso da investigação destinada à apuração do branqueamento de capitais em Londrina/PR, os quais apontavam a existência de delitos antecedentes utilizados para levantar o capital supostamente ilícito que ali teria sido branqueado, dinâmica totalmente diversa da que ocorre no presente caso.

31. ***In casu****, não há qualquer elemento indiciário que sugira a possibilidade de o Agravante ter, perpetrado o delito consubstanciado no artigo 1º da Lei nº 9.613/98, até mesmo porque sequer existe tal imputação nos autos do processo administrativo em apreço, uma vez que nada, rigorosamente nada, se disse acerca de eventual fruto de superfaturamento em contrato firmado em 2007, seis anos*

antes dos fatos que deram origem à fixação da competência da 13ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba do Estado do Paraná perpetrados já no ano de 2013!

32. Não se pode admitir, assim, sob pena de verdadeiramente se inovar legislativamente criando nocivo critério de conexão, que toda e qualquer infração administrativa que possua repercussão na seara penal e envolva de alguma maneira a Petrobrás tenha sua competência ***ratione loci*** *atraída pelo juízo do Paraná, o que seria rematado absurdo.*

33. Vale lembrar que as regras de conexão e continência entre processos diferentes não são critérios de fixação de competência, mas sim motivos ensejadores de alteração da competência originária previstos taxativamente no artigo 76 do Código de Processo Penal

34. Nesse sentido, válido destacar que conexão é sinônimo de relação, nexo, de forma que somente resta configurada quando houver algum liame entre uma e outra infração penal.

35. A este respeito, veja-se que não merece prosperar eventual alegação de que a prova das infrações administrativas aqui apuradas ou de qualquer dê suas circunstâncias possa influir na prova da dinâmica delitiva sob investigação na Operação Lava Jato.

36. Isso porque, o instituto da conexão instrumental probatória, previsto no inciso III do artigo 76 do CPP, apenas tem lugar caso haja indícios concretos da vinculação entre o acervo probatório de uma infração e outra, não se admitindo aqui que meras ilações, impulsionadas por um frenesi midiático punitivo, sejam o suficiente para reunião de processos e procedimentos que absolutamente nenhuma relação possuem.

37. Veja-se, a esse respeito, que a operação Lava Jato tem objeto completamente distinto do caso em apreço, pois sé destina a investigar um esquema de superfaturamento de obras públicas por meio de pagamento de propinas a servidores, no qual se buscaria utilizar doleiros com o objetivo de ocultar uma parte dos valores malversados e reintroduzir na economia outra parte, de modo a fomentar o caixa de partidos políticos aliados do governo federal.

38. No caso em tela, entretanto, atribui-se ao Agravante a participação em um estratagema destinado não a lavar dinheiro, evadir divisas ou pagar e receber propinas, mas sim a permitir que a Petrobrás pudesse atuar como se empresa privada fosse, livre das amarras inerentes à sua natureza jurídica enquanto sociedade de economia mista.

39. Em verdade, a preocupação que prepondera no âmbito das apurações levadas a cabo nestes autos é afeita à suspeita da Petrobrás estar se valendo de estratagemas jurídicos a fim de evitar interferências negativas de determinados investimentos em seus balanços, assegurando-se assim que não haja comprometimento de meias de superávit primário que envolvam o orçamento de Investimento, contornando também, dessa forma, limites de endividamento fixados pelo Senado Federal.

40. É o que se extrai de trecho do relatório de auditoria acostado a estes autos:

'A Petrobrás há quase uma década vem se valendo, com frequência, de projetos financeiros estruturados ('Project finance') para a realização de investimentos em diversos empreendimentos de seu interesse, que, em conjunto, envolvem hoje cifras da ordem de 18 (dezoito) bilhões de reais. Com esse expediente, não haveria interferência daqueles investimentos em seus balanços e, por conseguinte, não haveria comprometimento de metas de superávit primário que envolvessem o Orçamento de Investimento (União), nem submissão a limites de endividamento estabelecidos pela Senado Federal (incisos V e VII, artigo 52, Constituição Federal).'

41. Como se vê claramente, sequer se cogita no presente procedimento – e nem se poderia mesmo cogitar - da utilização de esquema de pagamento de propinas com o fim de enriquecer servidores corruptos e alimentar o caixa de partidos políticos, objeto de investigação da operação 'Lava Jato', de modo que o único ponto de interseção entre os procedimentos é o nome da Petrobrás, insuficiente, à toda vista, para justificar a tramitação conjunta das investigações.

III. DA TOTAL DESCABIMENTO DO ENVIO DE VOTO DO RELATOR AOS ÓRGÃOS DA POLÍCIA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

42. Não bastassem as questões prejudiciais suscitadas acima, convém observar que, no despacho proferido em 15.08.2014, o relator do processo nº 006.232/2008-8 determinou o envio de

cópia integral dos autos e até mesmo de seu voto, apresentado antes do julgamento do processo em epígrafe, em total afronta ao Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, como abaixo se verá.

43. Primeiramente, cabe esclarecer que o Tribunal de Contas da União é um órgão colegiado composto por nove Ministros. Sendo assim, as suas deliberações devem ser tomadas da seguinte forma: (i) pelo Plenário da Corte, sua instância máxima; ou (ii) por uma de suas duas Câmaras, devendo o relator, no entanto, presidir a instrução do processo, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos.

44. Percebe-se, de plano, pelo conteúdo do 'despacho' exarado, que se trata aqui de despacho decisório proferido sem o crivo do Plenário, de modo claramente ilegal, sendo certo que o relator tenta justificar a ilegalidade sob alegação de que as medidas exigidas seriam ações de máxima urgência.

45. Ora, o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União realmente prevê a tramitação preferencial em assuntos entendidos como urgentes pelo PLENÁRIO ou PRESIDENTE, não mencionando, em momento algum, o julgamento da questão pelo relator do processo, conforme dicção do inciso IX do artigo 159.

46. De todo modo, não seria permitido ao relator determinar o envio da cópia integral de sua minuta de acórdão antes do julgamento do processo em debate, não só pelo sigilo inerente que permeia os autos, como também porque o resultado das votações só pode ser anunciado após o encerramento do julgamento, sendo este entendimento consagrado no artigo 125 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ***in verbis****:*

'Art. 125. Encerrada a votação, o Presidente proclamará o resultado, declarando-o:
1- por unanimidade;
II- por maioria simples;
III - por 213 dos ministros, inclusive ministros-substitutos convocados;
IV- por maioria absoluta;
V - por voto de desempate.'

47. Na verdade, a única hipótese que admite a apresentação de voto isoladamente é a prevista no artigo 128 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a saber:

'Art. 128. Qualquer ministro ou ministro-substituto convocado poderá apresentar por escrito, no prazo de quarenta e oito horas, a sua declaração de voto, que será anexada ao processo, desde que faça comunicação nesse sentido, logo após a proclamação do resultado.'

48. Dessa forma, mesmo que fosse reconhecida a legalidade da prolação do 'despacho' pelo relator, continuaria sendo totalmente descabido o encaminhamento da minuta de voto aos órgãos da Polícia Federal e do Ministério Público Federal visto que ela somente poderia ser divulgada após o julgamento que, frise-se, encontra-se pendente em virtude de pedido de vista ao Ministro Bruno Dantas. Após tais eventos, o acórdão, juntamente com os votos, deveria ser registrado em ata, nos termos do artigo 133 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

49. Além disso, o voto do relator, por óbvio, não decide a lide, uma vez que os demais ministros podem divergir de seu posicionamento ou ainda, ele mesmo, pode reconsiderar o posicionamento tomado após interposição de recurso. Na verdade, a apresentação de tal documento só demonstra o juízo de mérito do ministro sobre o caso, em afronta ao artigo 28 do Código de Ética da Magistratura Nacional confira-se:

'Art. 28. Aos juízes integrantes de órgãos colegiados impõe-se preservar o sigilo de votos que ainda não hajam sido proferidos e daqueles cujo teor tomem conhecimento, eventualmente, antes do julgamento.'

50. Cumpre ressaltar, por oportuno, que em consequência do pedido de vista supracitado, a discussão em torno da qual circunda a lide deve ser suspensa até o retorno do processo à pauta, ocasião em que a palavra é dada ao relator que deverá apresentar novamente a matéria, consoante disposto no §52 do artigo 112 c/c artigo 119 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

51. Por todo exposto, resta evidente a irregularidade não só do despacho exarado, bem como de seu próprio conteúdo. Afinal, beira o absurdo o envio do voto do relator aos órgãos da Polícia Federal e do Ministério Público Federal antes do término do julgamento. Mais absurdo ainda o envio do voto a esses órgãos sem que o próprio Agravante sequer tenha tido a oportunidade de obter vista da referida 'minuta de voto'!

52. Além da manifesta subversão da lógica processual pelo Ministro Relator indicada acima, cabe ressaltar que a determinação de envio de cópia integral do processo TC nº 006.232/2008-8 e da minuta de seu voto ao Ministério Público e Polícia Federal atuantes na Operação Lava-Jato foi feita sob a alegação de que o 'projeto Gasene envolveu a articulação de financiamento pela Sinopec International Petroleum Service Corporation - SIPSC, no montante de R$ 988 milhões, com indícios de mera intermediação empresarial, bem como a criação de sociedade de propósito específico (Transportadora Gasene S.A. - TGS) que, de fato, era controlada pela Petrobras, buscando, com isso, fugir do certame licitatório e do controle externo financeiro exercido pelo TCU, além de facilitar a eventual 'lavagem' do dinheiro que possa ter sido desviada desse empreendimento ou mesmo de outros empreendimentos conduzidos junto à administração da Petrobrás'.

53. No entanto, o envio de peças a outros órgãos da administração não pode e nem deve ser irresponsável, mas sim precedido de um juízo de valor sólido o bastante da existência das infrações que o justifiquem. Neste momento não existe qualquer convicção sequer da existência de infrações administrativas e, menos ainda, de crimes, em razão do que tal remessa se mostra, no mínimo, açodada.

54. No presente caso, todos os alegados crimes investigados no processo do TCU são materiais, o que justifica um cuidado redobrado em qualquer espécie de comunicação a outros órgãos, visto que é necessária a confirmação da materialidade das infrações em âmbito administrativo, como condição objetiva de procedibilidade para o processo criminal.

55. A necessária existência de causa provável, que encontra raízes na doutrina constitucional norte-americana, interdita de forma absoluta comportamentos precipitados, como se verifica no presente processo, no qual as provas ainda estão sendo analisadas, conforme a própria decisão datada do dia 15.122014 pode atestar, uma vez que foi determinada a apresentação de novos documentos e oitiva de partes interessadas.

56. Ora, a coleta de provas e a oitiva de testemunhas em âmbito de processo sancionador administrativo não pode conviver com o envio simultâneo de peças que possibilitem o início de persecução criminal, tanto mais porque, repita-se, trata-se de delitos de resultado ou materiais, cuja confirmação depende ainda de apreciação por esta E. Corte de Contas.

57. À guisa de exemplo, podemos mencionar a disposição constante no art. 83 da Lei nº 9.430/96, a qual determina que a representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária somente poderá ser encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente. Confira-se:

'Art. 83. A representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária previstos nos arts. 1º e 2º da Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e aos crimes contra a Previdência Social, previstos nos arts. 168-A e337-A do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), será encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente'.

58. O referido dispositivo legal, muito embora trate de outra matéria, tem o mesmo pressuposto lógico, qual seja, impossibilitar que o mesmo fato venha a ser interpretado de forma diametralmente oposta pelo juiz penal e pelos órgãos judicantes da Administração Pública.

59. Nesse sentido já se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

'DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. ***HABEAS CORPUS****. CRIME CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIO. ART. 1, LEI 8.137/90. NECESSIDADE DE PRÉVIO ENCERRAMENTO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO-FISCAL. PRECEDENTES. CONCESSÃO DA ORDEM. SUSPENSÃO DO CURSO DO*

PRAZO PRESCRICIONAL. 1. Tema relacionado à necessidade do prévio encerramento do procedimento administrativo-fiscal para configuração dos crimes contra a ordem tributária, previstos no art. l, da Lei n° 8.137/90, já foi objeto de aceso debate perante esta Corte. O precedente mais conhecido - HC n° 81.611, Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, julg. 10.12.2003. 2. Orientação que prevaleceu foi exatamente a de considerar a necessidade do exaurimento do processo administrativo-fiscal para a caracterização do crime contra a ordem tributária (Lei n° 8.137/90, art. 1°). No mesmo sentido do precedente referido: HC 85.051/MG, rel Min. Carlos Velloso, DJ 01.07.2005, HC 90.957/RI, rei Min. Celso de Mello, DJ 19.10.2007 e HC 84.423/RI, rel. Min. Carlos Britto, DI 24.09.2004. 3. Ainda não houve o esgotamento da via administrativa e, em consonância com a orientação que vem prevalecendo nesta Corte, não há como se reconhecer, por ora, a presença de elementos que apontem para a configuração do crime do art. 1°, da Lei n° 8.137/90. 4. ***HABEAS CORPUS*** *concedido. (HC 87115, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 11/11/2008, DJe-227 DIVULG 27-11-2008 PUBLIC 28-11-2008 EMENT VOL-02343-02 PP-00260 RT v. 98, n. 880, 2009, p. 45 6-463)*

*E M E N T A: '****HABEAS CORPUS****' - DELITO CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA - SONEGAÇÃO FISCAL - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO-TRIBUTÁRIO AINDA EM CURSO - AJUIZAMENTO PREMATURO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA AÇÃO PENAL - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A VÁLIDA INSTAURAÇÃO DA 'PERSECUTIO CRIMINIS' - INVALIDAÇÃO DO PROCESSO PENAL DE CONHECIMENTO, DESDE O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA, INCLUSIVE - CRIME DE QUADRILHA - PRESCRIÇÃO PENAL DA PRETENSÃO PUNITIVA DO ESTADO RECONHECIDA PELA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA - CONFIGURAÇÃO - DECLARAÇÃO DE EXTINÇÃO, QUANTO A TAL CRIME, DA PUNIBILIDADE DOS PACIENTES - PEDIDO DEFERIDO. - Tratando-se dos delitos contra a ordem tributária, tipificados no art. 1º da Lei nº 8.137/90, a instauração da concernente persecução penal depende da existência de decisão definitiva, proferida em sede de procedimento administrativo, na qual se haja reconhecido a exigibilidade do crédito tributário (****an debeatur****), além de definido o respectivo valor (****quantum debeatur****), sob pena de, em inocorrendo essa condição objetiva de punibilidade, não se legitimar, por ausência de tipicidade penal, a válida formulação de denúncia pelo Ministério Público. Precedentes. - Enquanto não se constituir, definitivamente, em sede administrativa, o crédito tributário, não se terá por caracterizado, no plano da tipicidade penal o crime contra a ordem tributária, tal como previsto no art. 1 9 da Lei nº 8.137/90. Em consequência, e por ainda não se achar configurada a própria criminalidade da conduta do agente, sequer é lícito cogitar-se da fluência da prescrição penal que somente se iniciará com a consumação do delito (CP, art. 111, 1). Precedentes. (HC 86032, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em*

04/09/2007, DJe-107 DIVULG 12-06-2008 PUBLIC 13-06-2008 EMENT VOL-02323-02 PP-00360 RTJ VOL-00205-01 PP-00231)

E M E N T A: ***HABEAS CORPUS*** *- CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA (LEI Nº 8.137/90, ART.* ***12)*** *- CRÉDITO TRIBUTÁRIO AINDA NÃO CONSTITUÍDO DEFINITIVAMENTE - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVOFISCAL AINDA EM CURSO QUANDO OFERECIDA A DENÚNCIA - AJUIZAMENTO PREMATURO DA AÇÃO PENAL - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE TIPICIDADE PENAL - RECONHECIMENTO DA CONFIGURAÇÃO DE CONDUTA TÍPICA SOMENTE POSSÍVEL APÓS A DEFINITIVA CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO – INVIABILIDADE DA INSTAURAÇÃO DA PERSECUÇÃO PENAL, MESMO EM SEDE DE INQUÉRITO POLICIAL, ENQUANTO A CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO NÃO SE REVESTIR DE DEFINITIVIDADE - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A 'PERSECUTIO CRIMINIS', SE INSTAURADO INQUÉRITO POLICIAL OU AJUIZADA AÇÃO PENAL ANTES DE ENCERRADO, EM CARÁTER DEFINITIVO, O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO-FISCAL - OCORRÊNCIA, EM TAL SITUAÇÃO, DE INJUSTO CONSTRANGIMENTO, PORQUE DESTITUÍDA DE TIPICIDADE PENAL A CONDUTA OBJETO DE INVESTIGAÇÃO PELO PODER PÚBLICO - CONSEQÜENTE IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DOS ATOS PERSECUTÓRIOS - INVALIDAÇÃO, DESDE A ORIGEM, POR AUSÊNCIA DE FATO TÍPICO, DO PROCEDIMENTO JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL DEPERSECUÇÃO PENAL - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -* ***HABEAS CORPUS*** *DEFERIDO. - Enquanto o credito tributário não se constituir, definitivamente, em sede administrativa, não se terá por caracterizado, no plano da tipicidade penal o crime contra a ordem tributária, tal como previsto no art. 12 da Lei nº 8.137/90. É que, até então, não havendo sido ainda reconhecida a exigibilidade do crédito tributário (****an debeatur****) e determinado o respectivo valor (****quantum debeatur****), estar-se-á diante de conduta absolutamente desvestida de tipicidade penal - A instauração de persecução penal desse modo, nos crimes contra a ordem tributária definidos no art. 12 da Lei nº 8.137/90 somente se legitimará,*

mesmo em sede de investigação policial após a definitiva constituição do crédito tributário, pois, antes que tal ocorra, o comportamento do agente será penalmente irrelevante, porque manifestamente atípico. Precedentes. - Se o Ministério Público, no entanto, independentemente da 'representação fiscal para fins penais' a que se refere o art. 83 da Lei nº 9.430/96, dispuser, por outros meios, de elementos que lhe permitam comprovar a definitividade da constituição do crédito tributário, poderá, então, de modo legítimo, fazer instaurar os pertinentes atos de persecução penal por delitos contra a ordem tributária. - A questão do início da prescrição penal nos delitos contra a ordem tributária. Precedentes. (HC 85329, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/11/2006, DJ 15-12-2006 PP-00109 EMENT VOL-02260-04 PP-00652)

*EMENTA: **HABEAS CORPUS**. PENAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA. REPRESENTAÇÃO FISCAL. SUSPENSÃO DO CURSO DA AÇÃO PENAL. DECISÃO DEFINITIVA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO FISCAL. CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE DA AÇÃO PENAL. LAVAGEM DE DINHEIRO. CRIME AUTÔNOMO. 1. Denúncia carente de justa causa quanto ao crime tributário, pois não precedeu da investigação fiscal administrativa definitiva a apurar a efetiva sonegação fiscal. Nesses crimes, por serem materiais, é necessária a comprovação do efetivo dano ao bem jurídico tutelado. A existência do crédito tributário é pressuposto para a caracterização do crime contra a ordem tributária, não se podendo admitir denúncia penal enquanto pendente o efeito preclusivo da decisão definitiva em processo administrativo. Precedentes. 2. O crime de lavagem de dinheiro, por ser autônomo, não depende da instauração de processo administrativo-fiscal Os fatos descritos na denúncia, se comprovados, podem tipificar o crime descrito na norma penal vigente, devendo, quanto a este, prosseguir a ação penal Precedentes. 3. **HABEAS CORPUS** parcialmente concedido. (HC 85949, Relator(a): Min. CARMEN LUCIA, Primeira Turma, julgado em 22/08/2006, DJ 06-11-2006 PP-00038 EMENT VOL-02254-02 PP-00407 RTJ VOL-00199-03 PP-01132)*

*E M E N T A: **HABEAS CORPUS** - DELITO CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA - SONEGAÇÃO FISCAL - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO-TRIBUTÁRIO AINDA EM CURSO - AJUIZAMENTO PREMATURO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA AÇÃO PENAL - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A VÁLIDA INSTAURAÇÃO DA 'PERSECUTIO CRIMINIS' - INVALIDAÇÃO DO PROCESSO PENAL DE CONHECIMENTO, DESDE O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA, INCLUSIVE - PEDIDO DEFERIDO. – Tratando-se dos delitos contra a ordem tributária, tipificados no art. 1º da Lei nº 8.137/90, a instauração da concernente persecução penal depende da existência de decisão definitiva, proferida em sede de procedimento administrativo, na qual se haja reconhecido a exigibilidade do crédito tributário (**an debeatur**), além de definido o respectivo valor (**quantum debeatur**), sob pena de, em inocorrendo essa condição objetiva de punibilidade, não se legitimar, por ausência de tipicidade penal a válida formulação de denúncia pelo Ministério Público. Precedentes. – Enquanto não se constituir, definitivamente, em sede administrativa, o crédito tributário, não se terá por caracterizado, no plano da tipicidade penal o crime contra a ordem tributária, tal como previsto no art. 1º da Lei nº 8.137/90. Em consequência, e por ainda não se achar configurada a própria criminalidade da conduta do agente, sequer é lícito cogitar-se da fluência da prescrição penal que somente se iniciará com a consumação do delito (CP, art. 111, 1). Precedentes. (HC 84262, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 14/09/2004, DJ 29-04-2005 PP-00045 EMENT VOL-02189-02 PP-00301 RTJ VOL-00195-01 PP-00114)*

*E M E N T A: **HABEAS CORPUS** - DELITO CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA - SONEGAÇÃO FISCAL - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO-TRIBUTÁRIO AINDA EM CURSO - AJUIZAMENTO PREMATURO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA AÇÃO PENAL - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A VÁLIDA INSTAURAÇÃO DA 'PERSECUTIO CRIMINIS' - INVALIDAÇÃO DO PROCESSO PENAL DE CONHECIMENTO DESDE O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA, INCLUSIVE - PEDIDO DEFERIDO. - Tratando-se dos delitos contra a ordem tributária, tipificados no art. 1º da Lei nº 8.137/90, a instauração da concernente persecução penal depende da existência de decisão definitiva, proferida em sede de procedimento administrativo, na qual se haja reconhecido a exigibilidade do crédito tributário (**an debeatur**), além de definido o respectivo valor (**quantum debeatur**), sob pena de, em inocorrendo essa condição objetiva de punibilidade, não se legitimar, por ausência de tipicidade penal a válida formulação de denúncia pelo Ministério Público. Precedentes. – Enquanto não se constituir, definitivamente, em sede administrativa, o crédito tributário, não se terá por caracterizado, no plano da tipicidade penal o crime contra a ordem tributária, tal como previsto no art. 1º da Lei nº 8.137/90. Em consequência, e por ainda não se achar configurada a própria criminalidade da conduta do agente, sequer é lícito cogitar-se da fluência da prescrição penal que somente se iniciará com a consumação do delito (CP, art. 111, 1). Precedentes. (HC 84092,*

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/06/2004, DJ 03-12-2004 PP-00050 EMENT VOL-02175-02 PP-00253 RTJ VOL-00196-01 PP-00218 RJSP v. 52, n. 327, 2005, p. 143-146 RT v. 94, n. 833, 2005, p. 473-476 LEXSTF v. 27, n. 315, 2005, p. 339-346)'

60. Assim procedendo impede-se que um mesmo fato possa ser compreendido como lícito e ilícito ao mesmo tempo por diferentes esferas do mesmo Estado, o que repugnaria o senso comum de justiça e de lógica e poria em causa a eficiência e confiabilidade do sistema jurídico como um todo.

61. Com efeito, como adverte Karl Larenz: 'A missão do sistema científico é tornar visível e mostrar a conexão de sentido inerente ao ordenamento jurídico como um todo coerente. Para esse efeito, pressupõe-se sempre que as regras do Direito e os diferentes complexos de regulação estão de facto entre si numa tal conexão de sentido, quer dizer, que são mais que uma aglomeração de normas particulares baseadas na arbitrariedade do legislador ou noutros fatores mais ou menos casuais'.

62. Dessa forma, não poderia o Ministro Relator encaminhar cópia integral do processo TC nº 006.232/2008-8 e da minuta de seu voto à PF e MPF e, menos ainda a esses órgãos localizados no estado do Paraná (!), uma vez que, como visto, não apenas o objeto das apurações em trâmite perante este Tribunal em nada se coaduna com os fatos apurados na Operação Lava Jato, como somente após a decisão final do presente caso na esfera administrativa seria possível iniciar a persecução criminal.

63. Tal conclusão resta ainda mais evidente no presente caso, pois conforme observado no item II, os supostos crimes que poderiam decorrer das condutas imputadas ao Agravante e demais participantes do processo pelo TCU são caracterizados como crimes de resultado, nos quais a própria existência do fato tido por ilícito depende ainda de satisfatória comprovação de que o bem jurídico tutelado pela norma supostamente violada foi, efetivamente, atingido.

64. Dessa forma, é necessária prudência, cautela, isenção e parcimônia na comunicação de informações a outros órgãos tais como o MPF e a PF, pois, negados os fatos em decisão final proferida pelo TCU, seria impensável que eles pudessem existir para outros órgãos da administração ou do próprio Estado, visto que o Poder Punitivo estatal é um só, conforme o princípio da unicidade do ***ius puniendi*** *estatal. Nesse sentido, cabe transcrever lição de ALEJANDRO NIETO extraída do seu 'Derecho Administrativo Sancionador':*

*'**El principio non bis in idem determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto a unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse um enjuiciamientoy una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamientoy la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan com independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado**'.*

4. Ao final, o recorrente formula o pedido, nos seguintes termos:

"(...) *65. Em virtude de todo o exposto, requer-se que o presente recurso seja recebido e, no mérito, julgado procedente de forma a decretar a nulidade da decisão proferida em 15.12.2014, com a consequente adoção de medidas necessárias ao reestabelecimento do estado anterior do processo, seja oficiando à Polícia Federal e Ministério Público Federal determinando a devolução da documentação encaminhada pelo Ministro Relator.*

66. Em qualquer caso, protesta-se desde logo pela imediata disponibilização da minuta de voto do Ministro Relator André Luís de Carvalho, uma vez que enviada à Polícia Federal e Ministério Público Federal atuantes na Operação Lava-Jato.

67. Por fim, requer-se que seja atribuído efeito suspensivo ao presente agravo, nos termos do art. 289, § 4º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

68. Informa, por oportuno que, as publicações de praxe, referentes ao presente feito, sejam efetuadas, sob pena de violação ao disposto no § V, do art. 236, do CPC, em nome do advogado LYCURGO LEITE NETO - OAB/DF 1.530-A e, com fundamento no artigo 39, II, do CPC, que o endereço de seus patronos, no qual estes receberão as intimações e notificações de praxe, é (...)."

5. Enfim, anoto que, preliminarmente, recebi o aludido agravo, por intermédio do Despacho de 22/1/2015 (Peça nº 86), sem atribuir-lhe efeito suspensivo, com fundamento no art. 289, § 4º, do Regimento Interno do TCU, considerando que não houve prejuízo à defesa do responsável, nem desrespeito à autorização que havia sido dada pelo Plenário do TCU para o envio da aludida documentação, destacando-se, ainda, que determinei à unidade técnica que desse prosseguimento ao feito, nos moldes definidos no aludido despacho ora agravado, além de dar ciência dessa decisão ao ora recorrente.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização realizada na modalidade de levantamento sobre as obras do Projeto Gasene – Implantação do Gasoduto Cacimbas-Catu, em cumprimento ao Acórdão 461/2008-TCU-Plenário, de sorte que se aprecia, no presente momento, agravo interposto pelo Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo, Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A, em 12/1/2015, em face do despacho que proferi em 15/12/2014 (Peça nº 40).

2. Preliminarmente, registro que o presente agravo merece ser conhecido por esta Corte de Contas, porquanto estão preenchidos os requisitos de admissibilidade insculpidos no art. 289 do Regimento Interno do TCU.

3. No mérito, entretanto, vejo que deve ser negado provimento ao aludido agravo, mantendo-se os exatos termos do Despacho ora agravado, pelas razões que passo a expor.

4. Em síntese, à Peça nº 73, o recorrente alega:

a) uma suposta impossibilidade absoluta de envio de peças ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal do Paraná, porquanto, no seu entender, esses órgãos seriam incompetentes, em razão do território, para a apuração de eventuais crimes decorrentes do TC 006.232/2008-8; e

b) um suposto total descabimento do envio da minuta de voto do Relator aos aludidos órgãos, para persecução penal, em face de o processo administrativo em exame nesta Corte de Contas ainda estar pendente de julgamento.

5. Ao final de sua peça recursal, o agravante requer a anulação do aludido despacho, com a determinação ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal do Paraná para que restituam a documentação encaminhada pelo Ministro-Relator, bem como apresenta protestos pelo envio da minuta de voto do Relator aos aludidos órgãos atuantes na Operação Lava-Jato, requerendo, ao fim, que seja atribuído efeito suspensivo ao referido recurso.

6. Observo que a irresignação do ora recorrente corresponde, em boa parte, àquela apresentada no âmbito dos agravos julgados na Sessão Ordinária do dia 21/1/2015, por meio do Acórdão 60/2015-Plenário, quando esta Corte de Contas conheceu dos recursos interpostos pelo Sr. José Sérgio Gabrielli e pela Petrobras, negando-lhes provimento, de sorte que a presente questão se consubstancia, em essência, na discussão envolvendo a legitimidade do envio de peças do presente processo para o Ministério Público Federal e para a Polícia Federal no Paraná, conforme determinado pelo Despacho à Peça nº 40 dos autos.

7. No tocante ao envio das peças ao MPF e à PF, observo que tais providências, tal como esclarecido naquela oportunidade, têm cunho estritamente processual (envio de cópias, diligência e autuação de processo de acompanhamento), cuja motivação, inclusive, se fez constar do preâmbulo do aludido despacho, e, assim, não têm o condão de acarretar qualquer sucumbência às partes ou mesmo aos recorrentes, uma vez que não representam decisão desfavorável nem se traduzem em medidas coercitivas a afetar as correspondentes esferas jurídicas.

8. Também merece ser relembrado que essas providências mostravam-se e mostram-se claramente preliminares à discussão do mérito dos presentes autos, em particular quanto aos achados da fiscalização realizada pela unidade técnica, até mesmo porque, com o aludido envio de cópias do despacho, devidamente fundamentado, e da referida minuta de acórdão à PF e ao MPF, restou claro se tratar de decisão meramente processual, sem conteúdo decisório definitivo, destacando-se que, ao longo dos trabalhos de levantamento, a equipe da então Secob se deparou com questões envolvendo a inexistência de composições analíticas de preços unitários dos serviços contratados, a existência de preços de vários serviços superiores aos preços de mercado, a contratação de empresa para construção do gasoduto sem prévio procedimento licitatório, dentre outros, que motivaram a audiência dos responsáveis.

9. Ainda em relação ao envio das peças aos aludidos órgãos, também são válidas as mesmas considerações aduzidas no âmbito do Acórdão 60/2015-Plenário, lembrando que as providências que

determinei com a anuência deste Plenário, consoante as razões expostas no despacho ora recorrido, tiveram e têm como objetivo verificar se o eventual sobrepreço e/ou superfaturamento apontados nestes autos – incluindo algumas majorações de grande amplitude, superiores a 1.800% em relação ao referencial do Sicro 2 – teriam alimentado de alguma forma o esquema de corrupção perpetrado contra a Petrobras, segundo o que foi identificado na Operação Lava-Jato, lembrando, nesse ponto, que o Plenário do TCU já autorizou operação conjunta dos auditores do TCU com a PF e o MPF, com vistas a coletar ainda mais provas para os processos de controle externo financeiro que tramitam neste Tribunal.

10. Com efeito, o presente feito traz informações que podem se mostrar relevantes para o deslinde da Operação Lava-Jato, sobretudo quando se observa que o projeto Gasene envolveu a articulação de financiamento pela Sinopec International Petroleum Service Corporation – SIPSC, no montante de R$ 988 milhões, com indícios de mera intermediação empresarial, bem como a criação da TGS (sociedade de propósito específico – SPE) que, de fato, era controlada pela Petrobras, buscando, com isso, não apenas a execução estruturada do projeto Gasene (**project finance**), mas também fugir do certame licitatório e do controle externo financeiro exercido pelo TCU, destacando que esse modelo pode ter facilitado o desvio de recursos deste empreendimento ou mesmo de outros empreendimentos conduzidos junto à administração da Petrobras, ao tempo em que se deve destacar também que a imprensa vem divulgando o reconhecimento de desvio de valores públicos pelo correspondentes delatores no âmbito da construção dos gasodutos.

11. Dessa forma, vê-se que o envio de cópia completa dos autos aos órgãos do DPF e do MPF que atuam diretamente na aludida operação mostrava-se e mostra-se urgente, a ponto de ter merecido a pronta autorização do Plenário do TCU, mesmo estando a apreciação de mérito suspensa pela concessão de vista, já que os indícios de irregularidade colhidos no presente levantamento devem ser, desde logo, cotejados com as informações obtidas no curso da investigação criminal, contribuindo para elucidar os graves desvios noticiados.

12. Anote-se, nesse ponto, que o envio da referida minuta de acórdão, que havia sido submetida ao Plenário do TCU na Sessão de 9/12/2014, serviu para reforçar a ideia de que não se tratava de decisão colegiada do Tribunal, servindo como adendo ao referido despacho, ora agravado, com vistas a contextualizar os inúmeros elementos integrantes dos autos, destacando-se, ainda, que essa condição de minuta, produzida pelo Relator, com o acompanhamento do Relatório e da Proposta de Deliberação, constou expressamente do aludido despacho e dos ofícios encaminhados pela unidade técnica à PF e ao MPF, não se prestando, pois, para denotar a tal suposta decisão colegiada do TCU.

13. Ainda em relação à irresignação do recorrente, também se mostram adequadas as considerações apresentadas no Acórdão 60/2015-Plenário, segundo as quais não haveria sequer necessidade de o TCU apreciar a possibilidade, ou não, de promover fiscalizações sobre os empreendimentos da Petrobras conduzidos por SPE, para, só depois, enviar a documentação à PF e ao MPF, até mesmo porque nada obsta que o MPF encontre indícios ou mesmo provas de ilícitos penais no projeto Gasene sem que o TCU detecte ilícitos administrativo-financeiros.

14. Bem se sabe que não se pode, de antemão, ante a complexidade das irregularidades investigadas na Operação Lava-Jato, vedar aos órgãos envolvidos o acesso às peças do presente processo, uma vez que somente no curso das investigações será possível afirmar de forma categórica se há, ou não, no presente processo elementos que fixem a competência dos referidos órgãos na esfera penal.

15. Por fim, também deve ser esclarecido nesta oportunidade que as medidas ora agravadas não suprimiram nem suprimem o eventual direito ao contraditório e à ampla defesa, mesmo porque, dentre elas, figura a determinação à unidade técnica para que promova, no âmbito do processo de acompanhamento autuado com autorização do Plenário do TCU (item 3.1 do aludido Despacho), a audiência e a oitiva de todos interessados envolvidos no empreendimento e até mesmo dos responsáveis e dos interessados que ainda não tenham ingressado como parte no presente feito até este momento, para que se manifestem, se assim desejarem, sobre as falhas detectadas neste processo,

destacando-se que tais responsáveis e/ou interessados, entre outros, são: (a) Sinopec International Petroleum Service Corporation - SIPSC; (b) Galvão Engenharia; (c) Conduto Companhia Nacional de Dutos; (d) Bueno Engenharia e Construções Ltda.; (e) Consórcio: Mendes Júnior Trading e Engenharia/Azevedo & Travassos Engenharia Ltda.; e (f) Megadrill South America Engenharia e Comércio Ltda.

16. Por tudo isso, pugno por que o presente agravo seja conhecido pelo TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento, de sorte que todos os pedidos formulados sejam indeferidos, dando-se seguimento ao feito.

Pelo exposto, voto por que seja prolatado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 114/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.232/2008-8.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo (Levantamento).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Antônio Carlos Pinto de Azeredo (CPF 109.741.057-91); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72).
3.3. Recorrente: Antônio Carlos Pinto de Azeredo (CPF 109.741.057-91).
4. Órgãos/Entidades: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Transportadora Gasene S.A. (TGS).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo).
8. Advogados constituídos nos autos: Lycurgo Leite Neto (OAB/DF 1.530-A); e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia agravo interposto pelo Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo, Diretor Presidente da Transportadora Gasene S/A, em 12/1/2015, em face do Despacho à Peça nº 40, proferido em 15/12/2014, no âmbito de fiscalização realizada na modalidade de levantamento sobre as obras do Projeto Gasene – Implantação do Gasoduto Cacimbas-Catu, em cumprimento ao Acórdão 461/2008-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente agravo, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU (RITCU), para, no mérito, negar-lhe provimento, indeferindo todos os pedidos formulados;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao interessado; e

9.3. determinar à unidade técnica que remeta cópias dos agravos interpostos pela Petrobras, pelo Sr. José Sérgio Gabrielle e pelo Sr. Antônio Carlos Pinto de Azeredo, bem como do inteiro teor do Acórdão 60/2015-Plenário e do presente Acórdão, aos órgãos da Polícia Federal e do Ministério Público Federal que atuam na Operação Lava Jato, com vistas a complementar as informações constantes destes autos, que já lhes haviam sido anteriormente enviadas.

10. Ata n° 2/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/1/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0114-02/15-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).